

CONFERENCE CES-ISE

DUBLIN, 28 / 29 OCTOBRE 1993

**CROISSANCE, COMPETITIVITE, EMPLOI :
QUELLES REponses SYNDICALES ?**

TABLE DES MATIERES

Introduction

Document 1 : Evolution de la situation économique et du marché de l'emploi en Europe depuis 1985

Document 2 : La suppression des frontières physiques, techniques et fiscales

Document 3 : Dialogue social européen - Aperçu et perspectives

Document 4 : Le nouveau contexte du traité de Maastricht - Nouvelles compétences et élargissement du vote à la majorité qualifiée

Document 5 : Croissance, compétitivité et emploi : éléments d'un modèle européen

Document 6 : Etat de la réalisation de la charte sociale européenne et du programme d'action sociale

Document 7 : Eléments d'une réforme du traité dans le domaine social

INTRODUCTION

Les objectifs et le contenu de la conférence CES/ISE ont été modifiés au cours des travaux préparatoires qui se sont déroulés depuis le lancement du projet de cette conférence.

A l'origine, la conférence avait pour objet d'établir un bilan de l'évolution sociale dans la Communauté européenne, de discuter de la dimension sociale après l'achèvement du marché intérieur et d'esquisser des perspectives en matière de politique sociale.

L'aggravation de la crise économique en Europe occidentale en 1993 et la montée dramatique du chômage de masse ont déplacé le débat public vers de nouveaux défis économiques et sociaux.

Lors de ses premières propositions sur la croissance économique, la compétitivité et l'emploi lancées à l'occasion du sommet des chefs d'Etat et de gouvernement à Copenhague, le président de la Commission européenne Jacques Delors a mis l'accent sur les nouveaux problèmes qui requièrent des solutions urgentes, à court et à moyen terme.

Les chefs d'Etat et de gouvernement ayant chargé la Commission de présenter un Livre blanc à ce sujet pour le sommet prévu en décembre 1993, la Confédération européenne des syndicats a saisi cette occasion pour renforcer ses activités dans ces domaines et pour tenter de formuler des réponses appropriées.

C'est ainsi que l'objectif fixé initialement pour la conférence a été adapté au nouveau contexte, l'accent étant mis cette fois sur la croissance, la compétitivité et l'emploi.

L'Institut syndical européen, chargé par la CES de préparer les documents de travail pour la conférence conjointe CES/ISE, a tenu compte de ce changement.

Les 7 documents constituant ce dossier traitent une série de sujets se rapportant à la fois aux thèmes initiaux et aux problèmes nouveaux. Ils ne sont pas destinés à être à la base de prises de décisions, mais plutôt à servir de documents de travail pour la discussion.

Ils se présentent sous forme d'analyse et de documentation tout en contenant certaines propositions prospectives.

Document 1 : Evolution de la situation économique et du marché de l'emploi en Europe depuis 1985

Ce document analyse l'évolution de l'économie et du marché du travail depuis le lancement de la réalisation du marché intérieur et examine dans quelle mesure les prévisions formulées dans le Rapport Cecchini ont été vérifiées par les faits.

Document 2 : La suppression des frontières physiques, techniques et fiscales

Ce document examine les progrès réalisés sur la voie de la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux ainsi que les problèmes particuliers posés par l'harmonisation des systèmes fiscaux.

Document 3 : Dialogue social européen - Aperçu et perspectives

Ce document décrit l'évolution du dialogue social européen à différents niveaux : intersectoriel, sectoriel, entreprises multinationales et niveau interrégional. Il pose également la question des perspectives du dialogue social en ce qui concerne la négociation collective européenne.

Document 4 : Le nouveau contexte du Traité de Maastricht - Nouvelles compétences et élargissement du vote à la majorité qualifiée

Ce document décrit la nouvelle base juridique issue du Traité de Maastricht en ce qui concerne les nouvelles compétences dans le domaine social et la possibilité du vote à la majorité qualifiée. Il analyse la relation entre consultation et négociation ainsi que la conclusion de conventions collectives européennes.

Document 5 : Croissance, compétitivité et emploi: éléments d'un modèle européen

Ce document analyse les rapports entre croissance économique, compétitivité, emploi et politique du marché du travail. Il met en évidence les caractéristiques d'un modèle de développement européen et tente de proposer des réponses aux nouveaux défis économiques et sociaux en Europe.

Document 6 : Etat de la réalisation de la Charte sociale et du Programme d'action sociale

Ce document établit un bilan critique de la réalisation de la Charte sociale et du Programme d'action sociale. Il souligne les déficits sociaux du marché intérieur ainsi que l'urgente nécessité d'améliorations.

Document 7 : Eléments d'une réforme du Traité dans le domaine social

Ce document analyse le Traité de Maastricht et plaide pour une réforme du Traité dans la perspective de la conférence intergouvernementale prévue en 1996. Il définit quelques priorités et principes pour une réforme du Traité et présente un catalogue de droits sociaux fondamentaux qui devraient être ancrés dans le nouveau Traité.

* * *

Les différents documents ont été préparés et coordonnés au sein de l'ISE. Les documents spécifiques ont été rédigés par : David Foden, Giuseppe Fajertag, Jean-Jacques Danis, Bo Christensen, chercheurs à l'ISE, par Martin Hutsebaut, administrateur de l'ISE et par Günter Köpke, directeur de l'ISE.

Bruxelles, septembre 1993

Günter Köpke
Directeur de l'ISE

Conférence CES-ISE

Dublin, les 28 et 29 octobre 1993

Document 1

Evolution de la situation économique et du marché de l'emploi en Europe depuis 1985

par

David FODEN

et

Giuseppe FAJERTAG

Chargés de recherche à l'ISE

Introduction

Dans une série consacrée à la dimension sociale du marché intérieur, l'ISE a publié en 1988 un Info (No.25) consacré à l'emploi, qui résumait et commentait le Rapport Cecchini dans une perspective syndicale. Il attirait l'attention sur les principales conclusions du Rapport, notamment en ce qui concerne l'estimation des conséquences potentielles de l'achèvement du marché intérieur (voir Tableau 1), ainsi que sur une série de préoccupations quant à savoir si ces avantages seraient effectivement réalisés ou si le processus entraînerait également des répercussions négatives.

Les préoccupations exprimées en 1988 portaient sur les points suivants :

- a) L'étendue géographique : la plupart des calculs ont été basés sur des données qui ne couvrent pas les économies périphériques. Les résultats ont donc été extrapolés à l'ensemble de la Communauté européenne mais les avantages seraient-ils les mêmes - voire plus grands comme le suggère le Rapport ? - pour la Grèce, le Portugal et l'Irlande que pour les économies "centrales" ?
- b) Le redéploiement des ressources : le calcul des avantages prend pour hypothèse que les ressources laissées de côté lors du processus de restructuration serait rapidement réutilisées. Considérant les niveaux de chômage prévalant dans la Communauté et l'expérience déjà vécue par les travailleurs et les communautés touchés par des chocs économiques et la restructuration, nous sommes sceptiques quant à la validité de cette hypothèse.
- c) Le rôle de la concurrence : le Rapport prend également pour hypothèse de base la création et le maintien d'un contexte dynamique d'échanges compétitifs qui améliore le rendement et développe le potentiel d'accélération de la croissance. Mais les gouvernements laisseront-ils réellement le libre jeu de la concurrence restructurer leurs économies ? Et les gains engendrés du côté de l'offre se traduiront-ils par des créations d'emplois ?
- d) L'accent mis par le Rapport sur l'offre : cette orientation est préoccupante car elle implique que l'on prend pour point de départ du processus une situation où il n'y a aucune place pour l'action en vue d'un développement de la demande ou d'une promotion de la croissance. Nous avons souligné que les niveaux actuels de chômage fournissaient "à la fois les possibilités et les raisons urgentes de prendre des mesures en vue de l'amélioration de la demande comme de l'offre" et qu'une politique d'expansion était souhaitable, que le processus du marché intérieur se poursuive ou non.
- e) La répartition des gains : le Rapport n'en parle pas (si ce n'est lorsqu'il note la difficulté de prévisions au niveau régional). Nous avons souligné l'importance de la répartition des gains entre producteurs et consommateurs, ainsi qu'entre travailleurs et employeurs, de même que dans une perspective régionale.
- f) Quel type d'emplois ? : le Rapport reste très discret sur le point de savoir si les emplois créés par le processus du marché intérieur seraient surtout des emplois à temps plein ou à temps partiel, qualifiés ou non qualifiés, temporaires ou permanents, etc. Si le ton du Rapport va dans le sens d'un modèle de développement économique

de type "haut rendement, haut salaire", les mécanismes de forte compétition au niveau des coûts et des prix devraient exercer une pression à la baisse sur le coût de la main-d'oeuvre avec les répercussions que cela peut avoir sur le type d'emplois à créer.

- g) Quelle serait l'incidence sur les pays d'Europe occidentale qui ne sont pas membres de la CE ? : le Rapport reste également muet sur cette question bien que l'on s'attende à ce que l'achèvement du marché intérieur entraîne une amélioration de la balance des paiements de la CE par rapport au reste du monde (y compris le reste de l'Europe occidentale).
- h) Le "dumping social" serait-il favorisé ? : bien que le Rapport ne traite pas directement de cet aspect, il est prévu que l'un des effets économiques fondamentaux du marché intérieur sera l'ajustement entre les industries par le jeu renforcé des avantages comparatifs. Notre réaction a été "Comment ne pas imaginer que cette situation favorisera le "dumping social" ? Ceci souligne à quel point il est important de créer la dimension sociale du marché intérieur".
- i) Enfin, nous avons attiré l'attention sur la difficulté de dégager les effets du marché intérieur d'autres influences, sur l'incertitude majeure qui entoure les prévisions (en ce qui concerne les estimations macro-économiques reprises dans le Tableau 1, la marge d'erreur est de l'ordre de 30%), et sur le fait que la plupart des avantages annoncés en matière d'emploi (5 millions par rapport à 1,75 million d'emplois) sont liés à la mise en place parallèle de politiques positives d'expansion économique.

Comment l'économie a-t-elle évolué?

Les paragraphes suivants décrivent l'évolution de la situation économique entre le milieu des années 1980 et la fin de 1992 tandis que se déroulait la mise en place du marché intérieur. Nous tenterons d'évaluer dans quelle mesure les gains attendus dans le Rapport Cecchini ont été réalisés, et dans quelle mesure les craintes et préoccupations exprimées dans notre réponse de 1988 étaient fondées.

Les années 1985-1992 forment en réalité deux périodes distinctes : une prospérité économique relative à la fin des années 1980 et un ralentissement amorcé au début des années 1990 pour aboutir à la récession.

Le Tableau 2 montre la croissance du PIB réel en Europe occidentale entre 1985 et 1992. On note une faible accélération du taux de croissance (2,5% environ) au milieu des années 1980 pour arriver à une pointe de près de 4% en 1988. Le taux de croissance reste ensuite à un niveau de 3% ou davantage jusqu'en 1991, année où il dépasse à peine 1%.

Le Tableau 3 indique les chiffres relatifs à l'emploi pour la même période. La Commission européenne estime que le "seuil de l'emploi" (à savoir le taux de progression de la production au-delà duquel l'emploi commence à augmenter) s'est stabilisé aux environs de 2% depuis une vingtaine d'années et que les taux de croissance de la fin des années 1980 ont engendré des hausses régulières de l'emploi d'une année par rapport à l'autre, avec une accélération à 1,7% en 1990. L'offre croissante de main-d'oeuvre fit néanmoins que l'incidence de cette évolution sur la réduction du chômage a été beaucoup plus limitée. En réalité, la reprise de la fin des années 1980 se caractérise notamment par le fait que, dans une très large mesure, ce ne sont pas les travailleurs officiellement classés comme chômeurs

mais les nouveaux arrivants sur le marché du travail qui ont permis de répondre à la demande accrue de main-d'oeuvre; le nombre des chômeurs n'a donc pratiquement pas diminué. Cette situation est indubitablement liée à l'évolution des structures de l'emploi intervenue au cours de cette période et nous reviendrons plus loin sur cette question.

Comment le marché de l'emploi a-t-il évolué ?

Deux rapports récents, respectivement publiés par la Commission européenne et par l'OCDE¹, ont mis en lumière les grandes évolutions du marché du travail qui, intervenues au cours des années 1980, ont finalement conduit à la situation dramatique que connaissent aujourd'hui l'ensemble des pays européens, et la Communauté européenne en particulier, sur le plan de l'emploi.

Les taux déjà extrêmement élevés du **chômage** sont plus impressionnants encore si l'on y inclut les **travailleurs "découragés"**, qui sont surtout des femmes, dissuadées d'entrer sur le marché du travail en raison de la pénurie d'emplois, mais également un nombre croissant de personnes plus âgées (des hommes en particulier) qui ont abandonné prématurément la vie professionnelle et/ou pris une retraite anticipée (voir Tableau 4 et Figure 1).

Au cours des vingt dernières années, la **croissance relativement élevée de l'emploi** s'est plus souvent traduite par un **taux d'activité plus fort** plutôt que par une baisse du chômage. Selon le Rapport 1993 de la CE sur l'emploi, "*... cela s'est sans aucun doute vérifié pour la Communauté dans la deuxième moitié des années quatre-vingts : au cours de cette période, les emplois créés ont atteint un nombre record mais la plupart d'entre eux (plus de 70%) ont été pris par de nouveaux arrivants sur le marché du travail plutôt que par des chômeurs, lesquels n'ont saisi qu'un tiers de ces nouveaux emplois*".

Selon le rapport de l'OCDE, toutefois, "*... la situation du marché du travail est d'autant plus grave que l'accélération conjoncturelle que connaît actuellement le chômage s'ajoute à un chômage structurel déjà élevé. Dans de nombreux pays, le reflux du chômage lors de la phase d'expansion n'a pas été suffisamment marqué pour faire retomber les taux de chômage aux niveaux les plus bas observés lors du cycle précédent. Cet effet de "crémaillère" - caractérisé par une forte montée du chômage en période de récession, suivie d'un timide recul durant plusieurs années d'expansion - transparait aussi dans le chômage de longue durée*" (voir Tableaux 5 et 6).

Dans l'hypothèse où les taux relativement élevés de création d'emploi enregistrés dans la CE au cours de la seconde moitié des années 1980 pouvaient être réitérés, ils ne suffiraient plus à offrir assez d'emplois pour ramener le chômage à des niveaux acceptables et donner du travail à un nombre significatif de demandeurs, en particulier des femmes, actuellement forcés à l'inactivité suite à la pénurie d'emplois.

Les **emplois à temps partiel** (qui ne résultent pas, le plus souvent, d'un choix délibéré) et les **emplois temporaires** représentent une part importante de la croissance de l'emploi au cours des années 1980 (voir Tableaux 7 à 10).

¹ Commission des Communautés européennes, l'Emploi en Europe 1993, Bruxelles
OCDE, Perspective de l'Emploi, Paris

Si les emplois supplémentaires créés dans la Communauté au cours de cette période étaient surtout à temps partiel, on note toutefois une différence majeure entre le Nord et le Sud puisque, contrairement à ce qui se passait ailleurs, le nombre d'emplois à temps partiel a diminué pendant la plus grande partie des années 1980 en Italie, au Portugal, en Espagne et en Grèce, même s'il a augmenté à nouveau au début des années 1990 dans les deux premiers de ces pays.

En 1991, les emplois perdus étaient principalement à temps plein tandis qu'une part importante des emplois créés dans les pays connaissant une hausse du chômage - l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas ainsi que l'Italie et le Portugal - étaient à temps partiel.

Plusieurs pays, parmi lesquels le Royaume-Uni et les Etats-Unis, ont enregistré au cours des années 1980 un accroissement des **écarts salariaux** conduisant à une inégalité sans précédent au niveau du revenu des ménages.

Aux Etats-Unis, l'importante croissance apparente de l'emploi au cours des années 1980 s'est accompagnée d'une baisse des bas salaires en termes réels.

Quant aux **tendances sectorielles**, les services sont restés nettement moins importants dans la Communauté qu'aux Etats-Unis (voir Tableaux 11-15) bien que le nombre des travailleurs employés dans ce secteur soit passé de 53% en 1980 à 62% en 1991.

Parmi les caractéristiques dominantes du marché communautaire du travail au cours des années 1980, le rapport 1993 de la CE sur l'emploi souligne **l'importance croissante des femmes**, une tendance observée depuis les années 1960. Les femmes représentaient, en effet, moins de 30% de la population active de la Communauté en 1960; or ce chiffre dépassait 40% en 1991, atteignant 47% au Danemark. Il convient néanmoins de noter qu'en dépit d'une augmentation rapide, la proportion de femmes dans la population active des Etats membres méridionaux, ainsi que de l'Irlande, reste relativement limitée avec 35% environ de l'ensemble (voir Tableaux 16 à 18).

Entre 1965 et 1991, le nombre d'hommes au travail dans la Communauté a chuté d'un million d'unités alors que celui des femmes augmentait de plus de 13 millions. Ce sont donc exclusivement les femmes qui sont à l'origine de la croissance de l'emploi au cours de cette période.

Beaucoup de femmes entrant sur le marché du travail au cours des années 1980 ont pris des emplois à temps partiel, lesquels connaissaient à l'époque un développement considérable. En 1991, plus de 28% des femmes travaillaient à temps partiel pour 4% seulement des hommes. C'est la raison pour laquelle, tout en représentant 40% des emplois dans la Communauté en 1991, les femmes n'atteignaient pas 35% du total des heures prestées.

Sur le plan professionnel, deux tendances se dessinent très clairement. D'une part, les femmes sont mieux formées, acquièrent davantage de qualifications et obtiennent des emplois de niveau plus élevé; les emplois féminins de ce type sont essentiellement concentrés dans le secteur public ou des fonctions de cadre similaires, et les schémas de carrière et de salaire se rapprochent fortement de ceux appliqués aux hommes. D'autre part, le nombre de femmes employées à des activités de bas niveau s'est accru dans une proportion plus importante encore, en particulier dans les fonctions administratives et de services.

La distinction entre les hommes et les femmes en matière d'emploi reste la principale raison du maintien d'écarts salariaux importants.

Le succès relatif de la gestion économique à la fin des années 1980 s'explique dans une large mesure par la conjugaison des facteurs suivants : l'élan que la concurrence accrue, engendrée par le programme du marché intérieur, a donné aux structures de production; le dynamisme des entrepreneurs encouragés par le processus d'intégration économique; une gestion globalement stimulante de la demande; le développement des marchés d'exportation de l'Europe; une stabilité monétaire croissante en Europe (et une surévaluation du dollar); et une augmentation modeste des salaires réels de sorte que la consommation a pu soutenir la demande tandis que la part de profit augmentait dans le PIB - ce qui donne à la fois le moyen et la motivation d'investir.

Une interprétation moins optimiste suggère néanmoins que la dynamique du processus de croissance ne pouvait durer. Premièrement, les origines de l'augmentation de la demande n'étaient pas fiables à long terme (le "Lawson boom" intervenu au Royaume-Uni, les effets positifs - dans un premier temps - de l'unification allemande à la fin de la décennie, la surévaluation du dollar, l'incidence favorable de la déréglementation des marchés financiers sur la demande dans un certain nombre de pays - anglo-saxons et nordiques - sont autant d'éléments qui allaient inévitablement appeler une correction). Une partie des gains engendrés par le programme du marché intérieur ont été assimilés en outre, dans une perspective analytique, à une impulsion de la demande ayant un caractère exceptionnel.

Deuxièmement, la montée du débat sur l'Union économique et monétaire ainsi que l'importance pour les pays candidats de démontrer leur aptitude à adhérer à la future Union économique et monétaire européenne, ont progressivement donné lieu à une réorientation des priorités. Les réalignements monétaires à l'intérieur du mécanisme européen des taux de change sont devenus plus rares, voire même déconseillés. En d'autres termes, c'est la politique de la monnaie d'ancrage, en l'occurrence le deutschemark, axée sur la stabilité des prix, qui est devenue prépondérante.

Troisièmement, et en dépit de la création de 8 millions d'emplois supplémentaires entre 1985 et 1990, la Communauté européenne est restée une économie à chômage élevé, apparemment incapable d'arriver au même niveau de création d'emploi que les Etats-Unis et dont certains "bassins de chômage" semblent rester aussi insensibles aux mécanismes d'auto-correction du marché qu'aux interventions des pouvoirs publics. La rigidité et la réglementation excessive des marchés de l'emploi figurent parmi les raisons fréquemment citées pour expliquer la faible densité d'emploi de la croissance et la persistance de poches de chômage intensif en Europe. On dit aussi que l'augmentation de la rentabilité (liée à l'évolution modeste des salaires réels) de la fin des années 1980 n'a pas été suffisante par rapport au niveau élevé des taux d'intérêts réels, et que l'investissement a augmenté trop lentement pour que l'équipement mis en place puisse employer la main-d'oeuvre disponible. Comme le précisait un article paru dans le No.54 de "Economie européenne", la part des investissements dans le PIB et l'augmentation des équipements fixes se situaient largement en-deçà des niveaux requis pour soutenir à moyen terme les taux de croissance du PIB enregistrés en 1987-89, aboutissant à un taux très élevé d'utilisation de la capacité ainsi qu'à des problèmes de surchauffe dans des secteurs critiques.

Quel que soit le jugement final porté sur la viabilité de la croissance de l'économie à la fin des années 1980, la période de prospérité économique relative a pris fin dès le début de la décennie suivante avec une chute du taux de croissance de l'économie en Europe occidentale,

une stagnation suivie d'une baisse de l'emploi, et une reprise du chômage (voir Tableaux 2 et 3). Comme le dit le Rapport économique annuel de la Commission des Communautés européennes à propos du chômage, les gains réalisés au cours de la seconde moitié de la décennie 80 auront été reperdus au cours des trois premières années de la décennie 90.

Outre la non viabilité de la haute conjoncture qu'ont connue certains pays d'Europe à la fin des années 1980 (en particulier ceux où la déréglementation financière a alimenté la surchauffe et favorisé de nouvelles pressions inflationnistes), plusieurs facteurs ont, de l'avis général, contribué à la régression. La décision de financer la majeure partie du coût de l'unification allemande par l'emprunt a suscité des préoccupations quant à l'expansion de la masse monétaire (accentuées par la difficulté de garder le contrôle des commandes de la politique monétaire tant que le deutschemark restait la monnaie d'ancrage du mécanisme européen de change) ainsi, en définitive, que des pressions inflationnistes en Allemagne. La Bundesbank, indépendante, a réagi par un resserrement de la politique monétaire et une hausse des taux d'intérêts. Ceux-ci se sont répercutés sur les partenaires de l'Allemagne car le mécanisme européen de change en était venu à fonctionner toujours davantage comme un système de taux de change fixes.

Le second facteur a été le manque de confiance des entreprises et des consommateurs. Que la guerre du Golfe ait ébranlé cette confiance n'est nullement surprenant, mais les milieux officiels ont cru qu'elle se rétablirait dès la fin des hostilités. Il n'en fut rien. Troisièmement, la conviction que l'UEM européenne serait mise en place sous peu et que ses membres devraient pratiquer une certaine discipline budgétaire associée à l'orthodoxie officielle qui veut que la politique budgétaire vise à la consolidation à moyen terme plutôt qu'à des mesures anti-cycliques, ont conduit à une prise de position généralement restrictive en matière de politique budgétaire, conforme à la politique rigoureuse adoptée en matière monétaire. Ainsi donc, au moment où l'économie européenne amorçait la phase descendante du cycle économique, la politique était orientée vers la lutte contre une "menace" d'inflation. On supposait en effet qu'une fois l'inflation maîtrisée, la croissance reprendrait spontanément et le chômage diminuerait, ou que le chômage (causé par les rigidités du marché du travail) ne pouvait être réduit de manière durable au travers de la gestion de la demande. Dans un cas comme dans l'autre, la responsabilité de la montée du chômage était habilement éludée.

Tandis que la crise s'accroissait, l'engagement à l'égard des politiques restrictives liées au (mauvais) fonctionnement du mécanisme européen de change est apparu de plus en plus "pervers" et, dès que des doutes politiques se sont manifestés quant au Traité de Maastricht et la voie qu'il trace vers l'UEM, prenant le mécanisme européen de change pour base, les marchés financiers ont cessé de croire à la capacité des gouvernements de mener à bien la série de mesures auxquelles ils s'étaient engagés. Ce qui a donné lieu à l'instabilité monétaire de l'année écoulée.

Même s'il apparaît clairement que l'augmentation du chômage au cours des deux dernières années est d'origine essentiellement cyclique, le phénomène a suscité un débat sur le problème du chômage structurel en Europe. Le fait que le chômage ne soit pas descendu en-deçà de 10% depuis plus de dix ans fait effectivement penser qu'il existe un sérieux problème structurel, quelles qu'aient pu être les carences au niveau de la gestion de la demande. Ces aspects sont examinés dans le document 5 "La croissance, la compétitivité et l'emploi : éléments d'un modèle européen".

Le marché intérieur a-t-il donné les résultats escomptés ?

Cette partie reprend les préoccupations exprimées dans l'Info 25 dans la perspective de l'évolution de la situation économique et du marché du travail qui vient d'être décrite.

En ce qui concerne les aspects essentiels que sont la croissance et de l'emploi, il apparaît que le programme du marché intérieur proprement dit, d'une part, et l'engagement manifeste de la Communauté à son égard, d'autre part, ont donné lieu à des restructurations, à des investissements et à une expansion de grande envergure au niveau des entreprises. Tels furent les éléments à l'origine de la relativement bonne performance économique de la fin des années 1980. Il semble que le processus de restructuration se soit poursuivi dans le climat moins favorable des années 1990, dans certains cas incontestablement suite aux pressions exercées par la récession et la concurrence accrue. Dans ce contexte, les préoccupations que nous avons exprimées quant à savoir si les améliorations des structures de production se traduiraient en emplois étaient apparemment fondées, et notre scepticisme quant à la réutilisation rapide des ressources (et de la main-d'oeuvre en particulier) laissées de côté par les restructurations largement justifié.

En ce qui concerne les économies d'Europe occidentale qui ne sont pas membres de la CE, les événements (Traité sur l'Espace économique européen, non encore ratifié), ont devancé notre question. Les pays de l'AELE ont conclu qu'il était incontestablement de leur avantage de participer au marché intérieur par le biais de ce Traité. La question des liens économiques avec les pays d'Europe centrale et orientale s'avère plus délicate, de même que le rythme de leur intégration dans le système économique occidental et l'ouverture du marché intérieur à leurs exportations.

Quant aux gains (et pertes) engendrés par le marché intérieur, deux remarques doivent être formulées. Aux gains et pertes au plan régional sont, en effet, venus se superposer les effets des politiques structurelles communautaires. Le flux des ressources, vers les économies plus faibles de la périphérie en particulier, a été substantiel, même si la gestion des programmes et le degré d'implication des interlocuteurs sociaux a parfois laissé à désirer. Des sommes de l'ordre de 5% du PIB ont été transférées chaque année vers la Grèce et le Portugal. Il serait surprenant (et très inquiétant) que ces sommes n'aient qu'un effet de répartition sans avoir pour effet second d'aider les pays bénéficiaires à mieux tirer parti des possibilités offertes par le marché intérieur.

Quant à la question du type d'emplois qui pourraient être créés, la période de mise en oeuvre du programme du marché intérieur a également connu, comme nous l'avons vu, d'importants changements sur le marché du travail. Ces questions sont abordées dans le document de réflexion sur "La croissance, la compétitivité et l'emploi".

* * * * *

*

TABLE I : POTENTIAL CONSEQUENCES OF COMPLETION OF THE INTERNAL MARKET
FOR THE COMMUNITY IN THE MEDIUM/LONG TERM

Microeconomic approach	Welfare gains as % of GDP (4 1/4 - 6 1/2)				
Macroeconomic approach	GDP as %	Prices as %	Employment in millions	Public balance as percentage point(s) of GDP	External balance as percentage point(s) of GDP
Without accompanying economic measures ¹	4 1/2	- 6	1 3/4	2 1/4	1
With accompanying economic measures ¹	7	- 4 1/2	5	1/2	- 1/4
¹ Margin of error \pm 30%.					

Source : "The Economics / 1992" EC Commission.

TABLE II
Growth of employment in the OECD area^a
Percentage changes from previous period

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
United States	3.6	2.1	-1.1	3.4	3.7	4.4	2.9	0.5	1.1	-0.9	1.3	4.1	2.0	2.3	2.6	2.3	2.0	0.5	-0.9	0.6
Japan	2.6	-0.4	-0.3	0.9	1.3	1.3	1.3	1.0	0.8	1.0	1.7	0.6	0.7	0.8	1.0	1.7	1.9	2.0	1.9	1.1
Germany	1.1	-1.2	-2.7	-0.5	0.1	0.8	1.7	1.6	-0.1	-1.2	-1.4	0.2	0.7	1.4	0.7	0.8	1.5	3.0	2.6	-1.7
France	1.4	1.0	-0.9	0.7	0.8	0.4	0.1	0.1	-0.6	0.2	-0.3	-0.9	0.5	0.3	0.4	1.0	1.4	1.0	0.1	-0.5
Italy	0.8	2.1	0.5	0.6	0.9	0.3	1.0	1.3	0.2	-0.3	0.2	0.4	0.4	0.5	-0.2	1.1	0.1	1.8	0.9	-0.6
United Kingdom	2.0	0.3	-0.6	-0.7	0.1	0.8	1.3	-1.0	-3.4	-1.9	-0.2	2.2	1.1	0.3	2.3	3.3	2.7	0.3	-3.2	-2.9
Canada	5.0	4.2	1.7	2.1	1.8	3.5	4.1	3.0	2.7	-3.5	0.5	2.4	2.6	2.8	2.9	3.2	2.0	0.7	-1.8	-0.8
Total of above countries	2.5	0.9	-0.8	1.5	1.9	2.3	1.9	0.7	0.3	-0.6	0.7	2.0	1.3	1.4	1.7	2.0	1.8	1.2	0	-0.1
Austria	0.5	0	-2.2	0.2	1.4	0.9	1.2	0.7	0.6	1.2	-1.0	0.1	0	1.4	0.6	0.3	1.0	2.1	1.9	1.8
Belgium	0.9	1.5	-1.4	-0.6	-0.4	0.1	0.9	-0.1	-1.9	-1.3	-1.0	-0.2	0.6	0.7	0.5	1.5	1.6	1.4	0.1	-0.4
Denmark	1.5	0	-2.8	1.8	0.8	1.0	1.2	-0.5	-1.3	0.4	0.3	1.7	2.5	2.6	0.9	-0.6	-0.6	-0.5	-0.9	-0.1
Finland	2.2	3.0	-0.3	2.6	-2.0	-1.4	2.5	3.2	1.1	1.0	0.6	1.0	1.0	-0.3	-0.3	0.3	1.6	-0.1	-5.2	-7.1
Greece	1.0	0.1	0.1	1.2	0.8	0.4	1.1	1.4	5.2	-0.8	1.1	0.3	1.0	0.3	-0.1	1.7	0.4	0.6	-1.3	1.9
Iceland	2.7	3.4	1.7	3.6	0.3	2.9	1.0	3.3	4.8	2.6	0.9	1.5	3.6	3.1	5.8	-2.8	-1.6	-1.0	2.7	-1.0
Ireland	1.4	1.4	-0.8	-0.8	1.8	2.5	3.2	1.0	-0.9	0.2	-2.1	-1.8	-2.5	0.5	0.6	0.3	-0.1	3.3	-0.4	-0.1
Luxembourg	1.9	2.8	1.2	-0.1	-0.1	-0.6	0.5	0.7	0.3	-0.3	-0.3	0.6	1.5	2.6	2.7	3.1	4.1	4.3	4.3	1.9
Netherlands	0.1	0.2	-0.7	0	0.2	0.9	1.4	1.2	-1.1	-2.1	-1.3	0.5	1.3	2.5	1.6	2.9	2.0	3.3	2.6	1.5
Norway	0.3	0.5	2.8	4.6	2.0	1.6	1.1	0.5	1.5	0.4	0.1	1.3	2.3	3.5	1.9	-0.6	-3.0	-0.9	-1.0	-0.3
Portugal	-0.8	7.1	4.7	1.4	0.6	-0.2	1.2	2.2	0.5	-0.1	3.9	-0.1	-0.5	0.2	2.6	2.6	2.2	2.2	3.0	0.8
Spain	1.6	1.2	-0.9	-0.5	-0.7	-1.7	-1.7	-3.0	-3.0	-1.3	-1.1	-1.8	-0.9	2.2	3.1	2.9	4.1	2.6	0.2	-1.9
Sweden	0.5	2.1	2.5	0.6	0.2	0.4	1.5	1.3	-0.2	-0.1	0.1	0.7	1.0	-0.7	0.6	1.1	1.5	0.9	-1.7	-4.1
Switzerland	1.0	-0.1	-4.8	-2.9	0.4	1.0	1.1	2.3	2.3	0.5	0	1.0	1.9	1.4	1.2	1.2	1.1	1.3	-0.1	-2.0
Turkey	1.7	1.6	1.7	2.3	1.9	1.0	-0.6	-0.6	2.1	1.4	2.4	2.6	2.2	3.2	3.0	1.4	1.3	2.2	0.2	1.4
Total of smaller European countries	1.1	1.4	0	0.7	0.5	0.2	0.3	0	0.2	-0.1	0.4	0.6	0.9	1.8	1.9	1.6	1.7	1.8	0.2	-0.3
Australia	2.8	2.1	-0.4	1.4	0.9	-0.3	1.2	2.8	2.1	0	-1.8	3.0	3.1	4.1	2.2	3.7	4.4	1.8	-2.0	-0.3
New Zealand	3.5	4.3	1.7	1.7	1.5	-0.6	1.4	-0.1	0.7	0.9	-1.0	2.7	3.2	-0.1	0.6	-3.3	-3.0	0.9	-1.3	0.6
Total of smaller countries	1.3	1.5	0	0.8	0.6	0.1	0.4	0.2	0.4	-0.1	0.2	0.8	1.2	2.0	1.9	1.7	1.8	1.8	0	-0.2
Total OECD	2.3	1.1	-0.6	1.3	1.6	1.8	1.6	0.6	0.3	-0.5	0.6	1.8	1.3	1.5	1.7	1.9	1.8	1.3	0	-0.1
OECD Europe	1.2	0.8	-0.6	0.3	0.5	0.4	0.8	0.3	-0.6	-0.6	-0.1	0.5	0.8	1.1	1.3	1.6	1.6	1.7	0.1	-1.0
EC	1.2	0.7	-0.9	0	0.3	0.4	0.8	0.2	-1.0	-0.9	-0.4	0.2	0.6	0.9	1.1	1.7	1.7	1.7	0.3	-1.2
Total OECD less the United States	1.8	0.7	-0.4	0.5	0.7	0.7	1.1	0.6	0	-0.3	0.3	0.7	0.9	1.2	1.3	1.7	1.7	1.7	0.4	-0.4

a) For sources and definitions, see "Sources and Methods".

TABLE III

Growth of real GDP in the OECD area^a
 Percentage changes from previous period

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
United States	5.2	-0.6	-0.8	4.9	4.5	4.8	2.5	-0.5	1.8	-2.2	3.9	6.2	3.2	2.9	3.1	3.9	2.5	0.8	-1.2	2.1
Japan	7.6	-0.6	2.9	4.2	4.7	4.9	5.5	3.6	3.6	3.2	2.7	4.3	5.0	2.6	4.1	6.2	4.7	4.8	4.0	1.3
Germany	4.9	0.3	-1.4	5.3	2.8	3.0	4.1	1.1	0.2	-0.9	1.6	2.8	1.9	2.2	1.4	3.7	3.4	5.1	3.7	2.0
France	5.4	3.1	-0.3	4.2	3.2	3.4	3.2	1.6	1.2	2.5	0.7	1.3	1.9	2.5	2.3	4.5	4.3	2.5	0.7	1.3
Italy	6.9	5.2	-2.5	6.5	3.4	3.6	5.8	4.1	0.6	0.2	1.0	2.7	2.6	2.9	3.1	4.1	2.9	2.1	1.3	0.9
United Kingdom	7.1	-1.5	-0.7	2.7	2.3	3.6	2.8	-1.9	-1.0	1.5	3.5	2.3	3.8	4.1	4.8	4.4	2.1	0.5	-2.2	-0.6
Canada	7.7	4.4	2.6	6.2	3.6	4.6	3.9	1.8	3.4	-3.2	3.2	6.3	4.7	3.3	4.2	5.0	2.3	-0.5	-1.7	0.9
Total of above countries	6.1	0.3	0	4.8	4.0	4.4	3.7	1.1	1.8	-0.1	2.9	4.5	3.4	2.8	3.2	4.5	3.2	2.3	0.7	1.6
Austria	4.9	3.9	-0.4	4.6	4.5	0.1	4.7	2.9	-0.3	1.1	2.0	1.4	2.5	1.2	1.7	4.1	3.8	4.6	3.0	1.5
Belgium	6.0	4.2	-1.4	5.7	0.6	2.9	2.2	4.1	-0.9	1.5	0.5	2.1	0.8	1.6	2.1	5.0	3.9	3.3	2.0	0.8
Denmark	3.6	-0.9	-0.7	6.5	1.6	1.5	3.5	-0.4	-0.9	3.0	2.5	4.4	4.3	3.6	0.3	1.2	0.6	2.0	1.2	1.1
Finland	6.6	3.1	1.1	0.3	0.1	2.2	7.3	5.3	1.6	3.6	3.0	3.1	3.3	2.8	3.3	5.4	5.4	0.3	-6.4	-3.5
Greece	7.3	-3.6	6.1	6.4	3.4	6.7	3.7	1.8	0.1	0.4	0.4	2.8	3.1	1.6	-0.7	4.1	3.5	-0.1	1.8	1.4
Iceland	5.8	6.3	0.9	6.1	8.9	7.0	5.5	6.3	4.3	1.7	-2.3	4.2	3.8	6.5	9.2	-0.3	0	0.4	1.4	-3.3
Ireland	4.9	4.1	2.3	1.4	8.2	7.2	3.1	3.1	3.3	2.3	-0.2	4.4	3.1	-0.4	5.0	4.9	6.5	8.2	2.2	2.7
Luxembourg	8.3	4.2	-6.6	2.5	1.6	4.1	2.3	0.8	-0.6	1.1	3.0	6.2	2.9	4.8	2.9	5.7	6.7	3.2	3.0	2.4
Netherlands	4.7	4.0	-0.1	5.1	2.3	4.9	2.4	0.9	-0.7	-1.4	1.4	3.1	2.6	2.0	0.9	2.6	4.7	3.9	2.2	1.5
Norway	4.1	5.2	4.2	6.8	3.6	4.7	5.1	4.2	0.9	0.3	4.6	5.7	5.3	4.2	2.0	-0.5	0.6	1.8	1.9	3.3
Portugal	11.2	1.1	-4.3	6.9	5.6	2.8	5.6	4.6	1.6	2.1	-0.2	-1.9	2.8	4.1	5.3	3.9	5.2	4.4	2.2	1.4
Spain	7.7	5.4	0.6	3.4	2.9	1.4	0	1.3	-0.3	1.2	1.7	1.7	2.5	3.8	5.6	5.2	4.7	3.7	2.3	1.0
Sweden	4.0	3.2	2.6	1.1	-1.6	1.8	3.8	1.7	0	1.0	1.8	4.0	1.9	2.3	3.1	2.3	2.4	1.4	-1.7	-1.7
Switzerland	3.2	1.2	-6.7	-0.8	2.4	0.6	2.4	4.4	1.4	-0.9	1.0	1.8	3.7	2.9	2.0	2.9	3.9	2.3	-0.1	-0.6
Turkey ^b	5.4	7.4	8.0	7.9	3.9	2.9	-0.4	-1.1	4.1	4.5	3.3	5.9	5.1	8.1	7.5	3.6	2.1	9.2	0.3	5.9
Total of smaller European countries	5.4	3.4	0.2	3.8	2.2	2.5	2.8	2.3	0.3	1.0	1.7	2.8	2.9	2.9	2.9	3.5	3.7	3.2	0.9	0.8
Australia	5.6	1.9	1.8	4.0	0.9	3.5	3.6	2.4	3.7	-0.2	0.7	7.4	4.9	1.8	4.2	3.8	4.2	1.4	-1.1	1.5
New Zealand	9.0	11.3	-5.1	3.3	-1.3	-6.4	1.5	0.4	4.7	3.4	1.0	8.6	1.2	0.6	-2.2	3.0	-0.7	0.5	-2.7	0.6
Total of smaller countries	5.5	3.4	0.2	3.8	2.0	2.4	2.8	2.3	0.7	0.9	1.6	3.4	3.1	2.7	3.0	3.5	3.6	2.9	0.7	0.8
Total OECD	6.0	0.8	0	4.6	3.7	4.1	3.6	1.2	1.6	0	2.7	4.4	3.3	2.8	3.2	4.4	3.3	2.4	0.7	1.5
OECD Europe	5.8	2.3	-0.8	4.5	2.7	3.1	3.6	1.6	0.3	0.8	1.6	2.5	2.6	2.9	2.8	3.9	3.4	3.0	1.1	1.0
EC	6.0	2.1	-1.0	4.8	2.9	3.3	3.6	1.4	0.1	0.7	1.5	2.3	2.4	2.8	2.7	4.1	3.4	3.0	1.4	1.1
Total OECD less the United States	6.4	1.5	0.5	4.5	3.3	3.7	4.2	2.2	1.5	1.3	2.0	3.3	3.5	2.8	3.3	4.7	3.7	3.3	1.8	1.1

a) Aggregates were computed on the basis of 1987 GDP weights expressed in 1987 US dollars.

b) GNP.

TABLE IV

Discouraged workers and involuntary part-time employment
in selected OECD countries, 1991

	Discouraged workers ^a			Involuntary part-time workers ^b		Unemployment rates ^c	
	Number (000s)	As a per cent of the labour force ^d	As a per cent of unemployed ^e	Number (000s)	Underemployment rate ^f	National rate/ [6]	Including discouraged workers ^g [7]
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]
Australia	128	1.5	15.5	475	5.7	9.6	10.9
Belgium	71	1.7	18.2	122	2.9	9.3	10.8
Canada	92	0.7	6.5	561	4.1	10.3	10.9
Denmark	7	0.2	2.4	96	3.4	10.4	10.6
Finland (1987)	47	1.9	24.3	27	1.1	7.6	9.3
France	35	0.1	1.5	77	0.3	9.4	9.5
Germany	..	..	..	213	0.7	4.3	..
Greece	..	..	..	98	2.5	8.2	..
Ireland	7	0.5	3.3	35	2.7	15.8	16.2
Italy	630	2.6	23.7	512	2.1	11.0	13.3
Japan	1 230	1.9	90.8	770	1.2	2.1	3.9
Netherlands	41	0.8	12.8	377	7.0	5.9	6.7
New Zealand	14	0.9	8.6	..	..	10.3	11.1
Norway	29	1.4	24.8	..	..	5.5	6.8
Portugal	19	0.4	9.6	72	1.5	4.1	4.5
Spain	16	0.1	0.6	165	1.1	16.3	16.4
Sweden	67	1.5	54.1	23	0.5	2.7	4.1
Turkey	152	0.8	6.8	293	1.5	11.5	12.2
United Kingdom	112	0.4	4.8	623	2.2	8.3	8.7
United States	1 026	0.8	12.1	4 727	4.0	6.7	7.5
Total ^h	3 722	1.1	14.3	9 268	2.4	7.1	8.3

.. Data not available.

a) For the definition of discouraged workers for each country, see Annex 1.A.

b) For the definition of involuntary part-time employment for each country see the footnotes to Table 1.6.

c) Only monthly data were available for Australia, Canada (in the case of discouraged workers), Finland, Japan and Turkey. The monthly figures were then divided by the respective annual averages.

d) Figures do not include discouraged workers in the denominator.

e) The underemployment rate is defined as the number of involuntary part-time workers divided by the labour force.

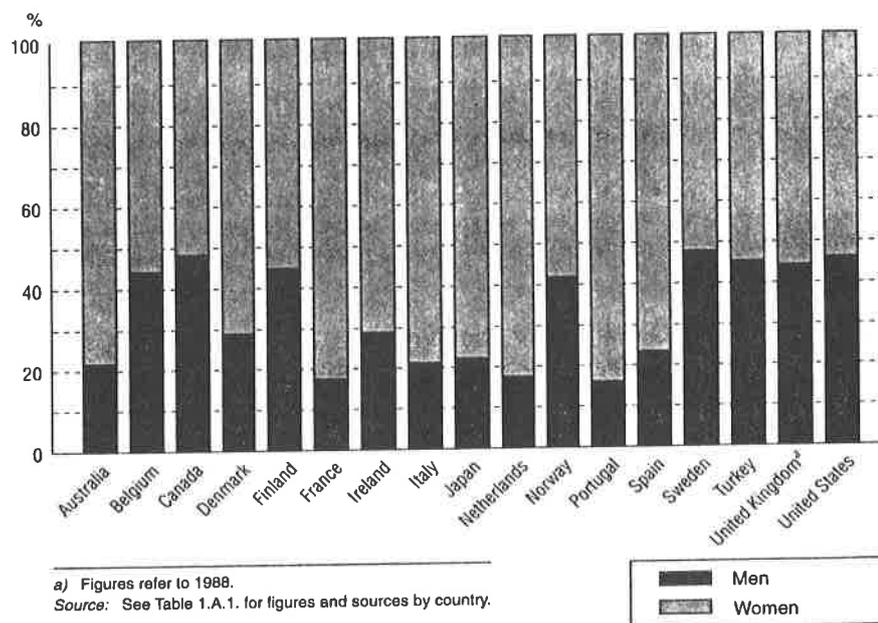
f) Unemployment data are based on national definitions.

g) The number of discouraged workers are included in both the numerator and the denominator.

h) Figures represent unweighted totals of the above countries.

Sources: See Table 1.A.1 and Table 1.6; OECD, *Labour Force Statistics*.

Chart 1.1

Male and female share of discouraged
workers for 17 OECD countries, 1991

Source : OECD Employment Outlook 7/93.

TABLE V
Employment and labour force growth in the OECD area^a

	Employment						Labour force					
	1991	1982-90	1991	1992	1993	1994	1991	1982-90	1991	1992	1993	1994
	000s	Average	Annual percentage change				000s	Average	Annual percentage change			
North America	129 210.7	2.1	-1.0	0.5	1.1	1.9	139 074.3	1.6	0.4	1.2	0.7	1.4
Canada	12 338.9	2.1	-1.8	-0.8	1.4	2.5	13 756.2	1.7	0.6	0.3	1.1	1.9
United States	116 871.8	2.1	-0.9	0.6	1.1	1.8	125 318.2	1.6	0.4	1.3	0.6	1.4
Japan	63 702.7	1.3	1.9	1.1	0.8	1.1	65 058.0	1.3	1.9	1.2	1.2	1.2
Central and Western Europe	103 613.8	0.9	0	-1.3	-1.5	-0.3	112 181.3	0.8	0.8	-0.2	0.1	0.4
Austria	3 478.0	0.6	1.9	1.8	-0.3	0.3	3 597.0	0.6	2.0	2.3	0.8	0.3
Belgium	3 819.0	0.6	0.1	-0.4	-1.3	-0.7	4 210.0	0.2	0.7	0.7	0.5	0.4
France	22 581.7	0.4	0.1	-0.5	-1.0	-0.5	24 942.5	0.5	0.7	0.4	0.1	0.5
Germany ^b	36 398.0	0.8	2.6	-1.7	-2.4	-0.8	38 999.5	0.8	1.8	-0.6	0.3	0.5
Ireland	1 121.0	-0.2	-0.4	-0.1	0	0.2	1 331.0	0.1	2.0	1.6	2.9	0.9
Luxembourg	197.3	2.3	4.3	1.9	1.4	1.7	199.9	2.3	4.4	2.1	1.8	1.6
Netherlands	6 521.0	1.6	2.6	1.5	-1.0	-0.3	7 011.0	1.3	2.0	1.2	0.9	0.7
Switzerland	3 560.3	1.1	-0.1	-2.0	-1.6	0.4	3 599.9	1.1	0.5	-0.6	0.6	0.2
United Kingdom	25 937.5	1.5	-3.2	-2.9	-1.2	0.4	28 290.5	0.9	-0.7	-1.0	-0.5	0
Southern Europe	59 457.1	1.3	0.6	-0.1	-1.1	0.4	67 304.5	1.3	1.0	0.5	0.4	0.8
Greece	3 649.0	0.7	-1.3	1.9	-0.3	-0.2	3 950.0	0.9	-1.2	3.7	0.6	1.0
Italy	21 409.8	0.6	0.9	-0.6	-1.2	0.3	24 063.5	0.8	0.8	-1.0	-1.0	0.4
Portugal	4 603.7	1.6	3.0	0.8	-0.4	-0.3	4 801.9	1.3	2.4	0.7	0.3	0.3
Spain	12 609.6	1.4	0.2	-1.9	-4.4	0.4	15 073.1	1.3	0.4	0.5	0.7	0.3
Turkey	17 185.0	2.3	0.2	1.4	0.8	0.8	19 416.0	2.0	1.9	1.8	1.8	1.8
Nordic countries	11 405.6	0.6	-2.1	-3.1	-2.6	0.2	12 155.1	0.6	-0.5	-0.8	-0.7	0
Denmark	2 553.9	0.8	-0.9	-0.1	-1.1	1.1	2 850.0	0.8	0	0.7	0.4	0.2
Finland	2 340.0	0.5	-5.2	-7.1	-4.3	-0.5	2 533.0	0.2	-0.9	-1.2	-0.3	-0.4
Iceland	128.0	1.1	2.7	-1.0	-2.2	-0.9	130.0	1.3	2.4	0.5	0.2	0.1
Norway	2 009.7	0.5	-1.0	-0.3	0.6	1.8	2 126.2	0.9	-0.7	0.2	0.4	1.3
Sweden	4 374.0	0.7	-1.7	-4.1	-4.2	-0.8	4 515.9	0.6	-0.5	-1.9	-2.2	-0.6
Oceania	9 232.3	2.1	-1.9	-0.1	0.8	1.4	10 222.5	2.2	0.9	1.0	0.9	1.2
Australia	7 781.0	2.6	-2.0	-0.3	0.7	1.4	8 604.3	2.5	0.9	1.1	0.9	1.3
New Zealand	1 451.2	0	-1.3	0.6	1.1	1.3	1 618.2	0.5	1.3	0.6	0.7	1.0
OECD Europe	174 476.5	1.0	0.1	-1.0	-1.5	-0.1	191 641.0	0.9	0.8	0	0.2	0.5
EC	141 401.5	0.9	0.3	-1.2	-1.7	-0.2	155 722.9	0.8	0.7	-0.2	0	0.4
Total OECD	376 622.2	1.5	0	-0.1	-0.1	0.9	405 995.9	1.2	0.8	0.7	0.5	1.0

a) For sources and definitions, see OECD *Economic Outlook*, No. 53, June 1993.

b) Up to and including 1991, western Germany; subsequent data concern the whole of Germany.

TABLE VI

Unemployment in the OECD area^a

	1991	1982-90	1991	1992	1993	1994	1982-90	1991	1992	1993	1994
	000s	Percentage of labour force ^c					Millions				
North America	9 863.7	7.3	7.1	7.8	7.4	6.9	9.4	9.9	11.0	10.4	9.9
Canada	1 417.2	9.6	10.3	11.3	11.1	10.5	1.2	1.4	1.6	1.5	1.5
United States	8 446.4	7.1	6.7	7.4	7.0	6.5	8.2	8.4	9.4	8.9	8.4
Japan	1 355.3	2.5	2.1	2.2	2.5	2.6	1.5	1.4	1.4	1.7	1.8
Central and Western Europe	8 567.5	8.6	7.6	8.7	10.2	10.8	8.6	8.6	9.7	11.5	12.2
Austria	119.0	3.5	3.3	3.7	4.8	4.8	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2
Belgium	391.0	11.3	9.3	10.3	11.9	12.9	0.5	0.4	0.4	0.5	0.6
France	2 360.7	9.5	9.5	10.2	11.2	12.1	2.3	2.4	2.6	2.8	3.0
Germany ^b	2 601.5	7.4	6.7	7.7	10.1	11.3	2.1	2.6	3.0	3.9	4.4
Ireland	210.0	15.5	15.8	17.2	19.5	20.0	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3
Luxembourg	2.6	1.5	1.3	1.5	1.9	1.8	0	0	0	0	0
Netherlands	490.0	9.8	7.0	6.8	8.5	9.3	0.6	0.5	0.5	0.6	0.7
Switzerland	39.7	0.7	1.1	2.5	4.6	4.4	0	0	0.1	0.2	0.2
United Kingdom	2 353.0	9.7	8.3	10.1	10.7	10.4	2.7	2.4	2.8	3.0	2.9
Southern Europe	7 847.4	12.2	11.7	12.2	13.5	13.9	7.7	7.8	8.2	9.2	9.5
Greece	301.0	7.4	7.6	9.2	10.0	11.0	0.3	0.3	0.4	0.4	0.5
Italy	2 653.6	10.9	11.0	10.7	10.9	11.0	2.5	2.7	2.6	2.6	2.6
Portugal	198.3	7.1	4.1	4.0	4.7	5.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.3
Spain	2 463.5	19.0	16.3	18.4	22.5	22.4	2.7	2.5	2.8	3.4	3.4
Turkey	2 231.0	10.8	11.5	11.8	12.7	13.5	1.9	2.2	2.3	2.6	2.8
Nordic countries	749.5	4.6	6.2	8.4	10.1	10.0	0.5	0.7	1.0	1.2	1.2
Denmark	296.1	9.1	10.4	11.1	12.4	11.7	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3
Finland	193.0	4.8	7.6	13.1	16.6	16.7	0.1	0.2	0.3	0.4	0.4
Iceland	2.0	1.0	1.5	3.0	5.3	6.2	0	0	0	0	0
Norway	116.5	3.2	5.5	5.9	5.7	5.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Sweden	141.9	2.3	3.1	5.3	7.3	7.4	0.1	0.1	0.2	0.3	0.3
Oceania	990.3	7.3	9.7	10.7	10.8	10.6	0.7	1.0	1.1	1.1	1.1
Australia	823.3	7.8	9.6	10.8	10.9	10.8	0.6	0.8	0.9	1.0	1.0
New Zealand	167.0	5.1	10.3	10.3	10.0	9.7	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2
OECD Europe	17 164.5	9.6	9.0	9.9	11.4	11.9	16.9	17.2	19.0	21.9	22.9
EC	14 321.3	10.2	9.2	10.1	11.6	12.1	14.5	14.3	15.7	18.1	19.0
Total OECD	29 373.7	7.6	7.2	7.9	8.5	8.6	28.5	29.4	32.5	35.1	35.7

a) For sources and definitions, see OECD *Economic Outlook*, No. 53, June 1993.

b) Up to and including 1990, western Germany; subsequent data concern the whole of Germany.

c) The rates are not necessarily comparable between countries. For rates standardized to common definitions, see Table K of the Statistical Annex.

TABLE VII Distribution of involuntary part-time workers by age and sex, 1991^{a,b}

	Part-time for economic reasons, usually work full-time ^c									Part-time due to inability to find a full-time job ^d								
	Number (000s)	% of total part-time ^e	Total %	Men			Women			Number (000s)	% of total part-time ^e	Total %	Men			Women		
				15-24 years ^f	25-54 years	55-64 years	15-24 years	25-54 years	55-64 years				15-24 years	25-54 years	55-64 years	15-24 years	25-54 years	55-64 years
Australia (1992)	..	..	..	..	..	..	..	..	..	513	27.4	100.0	15.4	19.3	3.5	19.9	39.9	1.9
Belgium	3	0.8	100.0	13.3	54.5	0.0	4.5	27.6	0.0	119	27.1	100.0	2.6	8.5	0.2	19.4	67.8	1.5
Canada (1992)	..	..	..	..	..	..	..	..	..	592	28.8	100.0	11.1	13.2	6.9	12.5	39.2	17.1
Denmark	11	1.8	100.0	11.4	56.9	7.4	4.8	18.0	1.5	85	14.0	100.0	4.8	11.1	2.1	17.3	56.2	8.6
Finland (1987)	7	3.8	100.0	16.7	21.5	5.1	..	36.8	20.0	20	10.4	100.0	16.7	8.7	..	13.5	49.8	11.3
France	77	2.9	100.0	9.8	62.7	3.6	5.4	17.8	0.8	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Germany	20	0.4	100.0	12.1	57.5	7.2	3.9	16.3	3.0	193	4.2	100.0	1.9	10.6	0.3	7.9	70.7	8.6
Greece	58	41.7	100.0	7.0	41.6	17.0	4.2	21.6	8.6	40	28.6	100.0	13.3	30.3	7.0	9.7	35.1	4.7
Ireland	7	7.1	100.0	13.2	47.8	4.8	15.6	18.3	0.4	29	30.3	100.0	13.2	33.5	4.1	14.0	32.7	2.5
Italy	97	8.1	100.0	10.9	41.0	8.5	7.7	30.0	1.8	416	34.9	100.0	11.0	27.1	4.2	17.3	38.1	2.3
Japan (1992)	330	2.9	100.0	3.0	21.2	15.2	3.0	42.4	15.2	630	5.6	100.0	3.2	9.5	14.3	6.3	50.8	15.9
Netherlands	14	0.6	100.0	19.0	54.4	1.1	18.0	7.4	0.0	363	16.2	100.0	7.9	12.5	2.1	14.5	58.1	4.9
Portugal	6	1.7	100.0	22.0	26.4	12.7	8.4	28.4	2.1	66	19.4	100.0	6.2	8.3	2.7	13.2	58.6	10.9
Spain	38	0.3	100.0	18.5	35.9	6.2	9.1	26.0	4.3	128	1.1	100.0	7.4	12.2	0.9	19.8	52.1	7.6
Sweden (1992)	27	2.7	100.0	10.4	19.3	1.1	15.7	48.1	5.4	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Turkey	293	23.0	100.0	13.5	60.8	8.0	3.0	13.7	0.9	..	..	..	..	..	..	..	..	..
United Kingdom	177	3.1	100.0	13.4	60.3	7.4	7.0	10.3	1.7	446	7.8	100.0	7.0	13.8	5.7	15.2	47.9	10.3
United States (1992)	2 026	9.8	100.0	11.5	44.6	6.3	7.4	26.7	3.6	2 867	13.9	100.0	16.4	18.8	3.3	18.3	37.1	6.0

.. Data not available.

- a) Some slight differences exist between the definitions applied in this table and the definitions of part- and full-time as outlined in the 1989 *Employment Outlook*, Annex 1.B. In particular, most countries classify persons as part- or full-time workers according to their usual status. This is generally done on the basis of the respondent's self-assessment or on the basis of usual weekly hours being above or below a specific level. The difference between the information shown here and the definitions applied in the 1989 *Outlook* refers to those on "part-time for economic reasons, usually work full-time". This group was counted among the full-time employed in the 1989 *Outlook*, but are considered here as one component of the involuntary part-time employed.
- b) Other involuntary part-time employment, which appears in the 1990 *Employment Outlook* and is defined as part-time for other than economic reasons or no reasons given, is excluded from this table. The data are only available for EC countries and the United States. The United States data are available for persons who usually work part-time and who say the reason is "slack work". This concept is rather different from that of EC countries because it does not refer to part-timers who worked less than usual for economic reasons. In 1992, this group was just over 1.1 per cent of the labour force.
- c) For Australia, Japan, Sweden and the United States, this group refers to persons whose usual hours of work are at least 35, and 30 in Canada, and who during the reference week worked less than the above cut-off for economic reasons. For the remaining countries, this group refers to persons who describe their job as full-time and who worked less than they usually do for economic reasons. In Australia, economic reasons are taken to mean being stood down, working short-time, or insufficient work. In Canada, the concept includes working short-time or being laid off for part of the week. For the United States, economic reasons include slack work, a shortage of materials for plant and equipment and/or a need for repair to plants and equipment, as well as job starts and terminations. Business slack is the sole economic reason in Japan. In Sweden and EC countries, economic reasons include slack work, and either the starting of a new job, or the ending of a job (without taking up a new one) during the reference week. For Finland, this group contains workers who are involuntary part-time for lack of work. For Turkey, the worker is defined as working less than 40 hours per week because of economic reasons.
- d) The figures for Australia, Japan and Sweden refer to part-time workers who want more hours, irrespective of the actual amount of hours desired. Australian data do not include those who did not work during the reference week.
- e) Only monthly data were available for Australia, Finland, Japan and Turkey. The monthly figures were then divided by total part-time employment annual averages, respectively, except for Japan, which were divided by the figures for February.
- f) For Australia and Japan, the figures refer to persons aged 15-24, 25-54 and 55 and over, while Canadian data refer to persons aged 15-24, 25-44 and 45 and over. United States' figures refer to persons aged 16-24, 25-54 and 55 and over. The data for Italy, the Netherlands, Ireland, Greece and Portugal refer to persons aged 14-24, 25-54 and 55-64 while data for the United Kingdom and France refer to persons 16-24, 25-54, and 55-64 years of age.
- Sources: Statistics Canada, 1992 annual averages; Statistics Finland, Supplemental Survey of the Labour Force Survey, Autumn 1991; Unpublished data for the United States provided by the *Current Population Survey*, U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics; Australian Bureau of Statistics, August 1992 Supplemental Labour Force Survey; Japan, *Report on the Special Survey of the Labour Force Survey*, Statistics Bureau, Management and Coordination Agency, February 1992; Statistics Sweden, 1992 annual averages; Turkey, State Institute of Statistics, Household Labour Force Surveys, October 1991; Eurostat, on the basis of each country's Labour Force Sample Surveys; OECD, *Labour Force Statistics*.

Conférence CES-ISE

Dublin, les 28 et 29 octobre 1993

Document 2

La suppression des frontières physiques, techniques et fiscales

par

Jean-Jacques DANIS,
Chargé de recherche à l'ISE

et

Martin HUTSEBAUT,
Administrateur de l'ISE

INTRODUCTION

Selon le Traité CEE (Article 7A), pour qu'il puisse y avoir marché commun ou plutôt espace sans frontières intérieures, quatre libertés doivent être garanties dans la limite du Traité, à savoir :

- . la libre circulation des marchandises
- . la libre circulation des personnes
- . la libre circulation des services
- . la libre circulation des capitaux

Ces quatre libertés ont chacune d'entre elles ses conséquences tant pour les travailleurs que pour les citoyens.

LA LIBRE CIRCULATION DES MARCHANDISES

La notion de libre circulation des marchandises signifie que le citoyen doit avoir le droit d'acheter le produit qui lui convient, quel que soit l'Etat membre dans lequel il se trouve. D'un autre côté, cela signifie également qu'un produit commercialisé en toute légalité dans un Etat membre doit pouvoir être commercialisé dans n'importe quel autre Etat membre, ceci ayant été largement confirmé par différents arrêts de la Cour de Justice des Communautés européennes.

Les conséquences de ceci sont d'une part, qu'il n'y ait pas d'entrave douanière entre Etats membres pour le premier aspect, et d'autre part qu'il est nécessaire d'imposer au niveau européen des normes minimales de qualité à des produits avant qu'ils puissent être commercialisés.

En effet, quel serait l'intérêt d'un marché unique si le consommateur en voyage à "l'étranger" - en fait qui se trouve sur le territoire d'un Etat membre dans lequel il n'a pas sa résidence habituelle - ne pourrait pas profiter de prix moins élevés par exemple. Les différences peuvent être importantes. Cela pose bien évidemment les problèmes liés à la fiscalité indirecte (TVA, accises).

L'autre difficulté porte sur les normes minimales de qualité. Cela est néanmoins plus un problème à résoudre pour les organisations de consommateurs que par le mouvement syndical en tant que tel, ce qui n'est pas le cas de la normalisation technique.

La normalisation technique

(source : Bureau Technique Syndical)

L'importance des normes techniques, de même que tout le processus de leur élaboration et de leur approbation, ont été considérablement renforcés par la décision prise par le Conseil en 1985 de limiter les futures directives élaborées dans le cadre des Articles 100 et 100A à des "prescriptions essentielles de sécurité" - exprimées en termes de larges objectifs et laissant les dispositions précises aux normes européennes. Les deux organismes principaux qui participent à ce processus sont : le CEN (Comité européen de

normalisation) pour la plupart des normes techniques et le CENELEC (Comité européen de normalisation électrotechnique) pour celles qui concernent le matériel électrique. Les membres du CEN/CENELEC qui appartiennent à l'AELE coopèrent avec la Communauté européenne dans ces travaux. L'ETSI (Institut européen des normes de télécommunication) est compétent dans le domaine des télécommunications.

Les CEN/CENELEC élaborent :

- des normes européennes (EN), documents totalement harmonisés que tous les membres des CEN/CENELEC sont tenus de publier et de sanctionner en tant que normes nationales;
- des documents d'harmonisation (HD) permettant que soient maintenus en vigueur certains aspects ou conditions nationales et des divergences nationales de nature légale; et
- des pré-normes (ENV) utilisées pour des technologies à développement rapide qui seront ultérieurement réexaminées en vue de leur conversion éventuelle en EN.

La directive du Conseil du 14 juin 1989 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux machines (89/392/CEE), dite directive "Machines", porte sur la mise sur le marché et la libre circulation des machines, en fixant les exigences essentielles de sécurité et de santé.

Aux termes de celle-ci, les types de normes à élaborer ont été classés par le CEN comme suit :

- les normes de type A relatives aux concepts et principes fondamentaux de sécurité concernant de manière similaire tous les types de machines;
- les normes de type B1 relatives à certains aspects spécifiques de la sécurité concernant un nombre important de machines, tels la mesure du niveau sonore, les distances de sécurité, les températures de surfaces, etc.
- les normes de type B2 qui traitent des dispositifs liés à la sécurité pouvant être utilisés sur plusieurs types de machines, par exemple les commandes à deux mains, les dispositifs d'emboîtement avec ou sans verrouillage de protection, les surfaces sensibles à la pression, etc; et
- les normes de type C relatives aux spécifications de sécurité pour une machine ou un groupe de machines et qui se réfèrent aux normes de type A, B applicables à cette machine ou à ce groupe de machines, et qui comportent la liste des risques concernés.

La CES insiste sur l'importance du droit que doivent avoir les organisations syndicales

- d'influencer le processus de normalisation en matière de santé et de sécurité;
- de veiller à l'adéquation des normes proposées aux exigences essentielles des directives; et
- de prendre part aux contributions du Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu de travail (CCHS) aux travaux des TC ou des CEN/CENELEC.

La CES insiste également sur le rôle du CCHS et du Groupe ad hoc Normalisation dans les travaux communautaires en matière de normalisation.

Le Bureau Technique assure un rôle majeur

- dans le suivi des travaux de normalisation;
- dans l'apport de commentaires et d'informations;
- dans l'identification des questions d'intérêt fondamental pour la protection des travailleurs; et
- dans la coordination des travaux en matière de normalisation pour les organisations affiliées à la CES, les comités syndicaux et les groupes ad hoc du CCHS.

Les droits des organisations syndicales

La seule référence, importante néanmoins, au rôle des syndicats dans le cadre de la Directive Machines figure en son Article 5 (paragraphe 3) qui demande que "les Etats membres s'assurent que soient prises les mesures appropriées en vue de permettre aux partenaires sociaux d'avoir une influence, au niveau national, sur le processus d'élaboration et de suivi des normes harmonisées".

Les difficultés rencontrées par les organisations syndicales

Les problèmes rencontrés par les syndicats face à l'importance croissante des normes internationales sont notamment :

- le manque de ressources par rapport au volume d'activités et leur affectation;
- la compétence limitée par rapport à celle dont disposent les fabricants et les acquéreurs de matériel; et
- la difficulté d'intégrer une perspective syndicale européenne dans la réflexion des délégations nationales, dominée - de manière compréhensible - par les fabricants.

Le BTS joue cependant un rôle essentiel pour les syndicats avec la création d'un réseau d'experts, destiné à assurer l'échange des informations, à susciter et à formuler des positions syndicales communes.

Les aspects essentiels pour les syndicats

Les syndicats sont conscients que *les normes nationales et internationales affectent aujourd'hui directement les dispositions en matière de santé et de sécurité*. Ces normes deviennent effectivement partie intégrante des exigences législatives en matière de protection et de prévention, et la santé et la sécurité des travailleurs sont ainsi directement affectées.

A la fin de l'année 1990, la CES conseillait aux organisations syndicales de concentrer leur contribution sur les normes de type A dans le cadre de la Directive Machines - à savoir celles qui portent sur les concepts fondamentaux de sécurité. Une grande partie des

travaux liés aux normes de type B1, B2 et C progressent sans apport syndical. Le BTS a toutefois le droit, sur base d'accords de liaison avec les CEN/CENELEC, d'envoyer un observateur auprès de tous les comités techniques.

LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES

Le Traité de Rome instituant une Communauté économique européenne est entré en vigueur le 1er janvier 1958. La libre circulation des personnes est prévue dans son article 3, paragraphe C. Selon l'article 8.1 du même Traité, "*le marché commun est progressivement établi au cours d'une période de transition de douze années*". Près de vingt-quatre années après la fin de période, cette libre circulation n'est toujours pas acquise dans les faits, bien que les obstacles à celle-ci aient été considérablement réduits.

En effet, d'après les statistiques les plus récentes telles qu'elles apparaissent dans le rapport sur l'emploi en Europe en 1993 (Communication de M. FLYNN du 28 juin 1993), moins de 2% des ressortissants de la Communauté européenne vivent dans un Etat membre autre que celui dont ils ont la nationalité. Dans aucun pays, cette proportion est supérieure à 3%, à l'exception de la Belgique (5%); elle est largement inférieure à 1% en Espagne et au Portugal. Cependant, le premier règlement sur la libre circulation des travailleurs accordant aux ressortissants des Etats membres les mêmes droits - et devoirs - que ceux des ressortissants nationaux est entré en vigueur le 1er septembre 1961, sur base de l'article 48 paragraphes 2 et 3 du Traité CEE. Un règlement (n° 1612/68 du 15 octobre 1968) fixe les modalités de ces droits.

Si la libre circulation de personnes est acquise pour les travailleurs ainsi que pour les touristes, ce n'est pas le cas pour tous les citoyens. C'est la raison pour laquelle le Conseil des ministres a adopté des directives concernant des catégories particulières de citoyens : celles permettant à un étudiant de résider dans un autre Etat membre pour la durée de ses études, à des personnes de choisir leur lieu de retraite et aux autres personnes (nomades, etc...) d'aller et venir où bon leur semble.

Droit de séjour

Il s'agit premièrement de la directive 90/364/CEE relative au droit de séjour (28.06.90) qui stipule notamment que les "*Etats membres accordent le droit de séjour aux ressortissants des Etats membres qui ne bénéficient pas de ce droit en vertu d'autres dispositions du droit communautaire, ainsi qu'aux membres de leur famille, à condition qu'ils disposent, pour eux-mêmes et pour les membres de leur famille, d'une assurance maladie couvrant l'ensemble des risques dans l'état membre d'accueil et de ressources suffisantes pour éviter qu'ils ne deviennent, pendant leur séjour, une charge pour l'assistance sociale de l'Etat membre d'accueil.*

Les ressources visées sont suffisantes lorsqu'elles sont supérieures au niveau de ressources en deçà duquel une assistance sociale peut être accordée par l'Etat membre d'accueil à ses ressortissants, compte tenu de la situation personnelle du demandeur.

Lorsque ceci ne peut s'appliquer, les ressources du demandeur sont considérées comme suffisantes lorsqu'elles sont supérieures au niveau de la pension minimale de sécurité sociale versée par l'Etat membre d'accueil.

Ont le droit de s'installer dans un autre état membre avec le titulaire du droit de séjour, quelle que soit leur nationalité :

- a) son conjoint et leurs descendants à charge;*
- b) les ascendants du titulaire du droit de séjour et de son conjoint qui sont à sa charge".*

Pensionnés et retraités

Pour les travailleurs salariés et non-salariés ayant cessé leur activité professionnelle, la directive n° 90/365/CEE prévoit dans son article 1 que les "Etats membres accordent le droit de séjour à tout ressortissant d'un état membre qui a exercé dans la communauté une activité en tant que travailleur salarié ou non salarié, ainsi qu'aux membres de sa famille, à condition qu'il bénéficie d'une pension d'invalidité, de préretraite ou de vieillesse ou d'une rente d'accident de travail ou de maladie professionnelle de niveau suffisant pour qu'ils ne deviennent pas pendant leur séjour, une charge pour l'assistance sociale de l'Etat membre d'accueil, et à condition qu'ils disposent d'une assurance maladie couvrant l'ensemble des risques dans l'Etat membre d'accueil.

Les ressources du demandeur sont considérées comme suffisantes lorsqu'elles sont supérieures au niveau de ressources en deça duquel une assistance sociale peut être accordée par l'Etat membre d'accueil à ses ressortissants, compte tenu de la situation personnelle du demandeur.

Lorsque ceci ne peut s'appliquer dans un Etat membre, les ressources du demandeur sont considérées comme suffisantes lorsqu'elles sont supérieures au niveau de la pension minimale de sécurité sociale versée par l'Etat membre d'accueil.

Ont le droit de s'installer dans un autre Etat membre avec le titulaire du droit de séjour, quelle que soit leur nationalité :

- a) son conjoint et leurs descendants à charge;
- b) les ascendants du titulaire du droit de séjour et de son conjoint qui sont à sa charge".

Etudiants

Le cas des étudiants est réglé par la directive du Conseil n° 90/366/CEE, selon laquelle "les Etats membres, afin de faciliter l'accès à la formation professionnelle, accordent le droit de séjour à tout étudiant ressortissant d'un Etat membre qui ne dispose pas de ce droit sur la base d'une autre disposition du droit communautaire, ainsi qu'à son conjoint et à leurs enfants à charge et qui, par déclaration ou, au choix de l'étudiant, par tout autre moyen au moins équivalent, assure à l'autorité nationale concernée disposer de ressources afin d'éviter qu'ils ne deviennent, pendant leur séjour, une charge pour l'assistance sociale de l'Etat membre d'accueil, à condition qu'il soit inscrit dans un établissement agréé pour y suivre, à titre principal, une formation professionnelle et qu'ils

disposent d'une assurance maladie couvrant l'ensemble des risques dans l'Etat membre d'accueil.

Le droit de séjour est limité à la durée de la formation poursuivie.

Le droit de séjour est constaté par la délivrance d'un document dénommé "carte de séjour de ressortissant d'un Etat membre de la CEE" dont la validité peut être limitée à la durée de la formation, ou à un an si la durée de la formation est supérieure à un an; dans ce cas, la validité de la carte de séjour est renouvelable annuellement".

Cette liberté de circulation des personnes fait donc l'objet de restrictions. Les personnes concernées par ces trois directives, pour pouvoir circuler librement, doivent pouvoir justifier de l'existence d'une assurance maladie (caisse nationale d'assurance maladie, mutuelle, assurance privée) et de revenus suffisants; cela est en soi déjà une fameuse restriction à cette liberté.

Il y a encore un long chemin à parcourir pour arriver à la réalisation de cette idée, et ce chemin passe par l'harmonisation des systèmes de sécurité sociale, ce qui, compte tenu de trop grandes diversités d'organisation et de pratique nationale, n'est pas envisageable ni à court, ni à moyen terme.

La libre circulation des travailleurs implique également la reconnaissance des diplômes, afin d'avoir le droit d'exercer sa profession dans n'importe quel Etat membre, en particulier un Etat membre autre que celui où la qualification professionnelle a été acquise. Jusqu'au 21 décembre 1988, la reconnaissance mutuelle de diplômes d'enseignement ne concernait que très peu de professions.

L'article 3C du traité instituant la Communauté économique européenne précise cependant que pour les ressortissants des Etats membres, l'abolition des obstacles à la libre circulation constitue un objectif de la Communauté, ce qui comporte notamment la faculté d'exercer la profession pour laquelle une formation a été suivie dans n'importe quel Etat membre.

Il aura fallu attendre plus de trente années pour que cela soit rendu possible par l'adoption d'une directive du Conseil le 21 décembre 1988 (Journal Officiel des Communautés européennes n° L19 du 24.1.89) selon laquelle il convient de mettre en oeuvre une méthode de reconnaissance des diplômes telle qu'elle facilite aux citoyens européens l'exercice de toutes les activités professionnelles qui sont subordonnées dans un Etat membre d'accueil à la possession d'une formation postscolaire, pour autant qu'ils possèdent de tels diplômes qui les préparent à ces activités, ces diplômes sanctionnant un cycle d'étude d'au moins trois ans.

Mais ce qui est remarquable, c'est la rapidité avec laquelle le Conseil des ministres a adopté le projet de directive. La procédure de consultation du Comité économique et social et du Parlement européen s'est terminée par la publication de l'avis de ce dernier au Journal Officiel des Communautés européennes le 5 décembre 1988. Le Conseil a donc mis 16 jours pour adopter le projet.

Pourtant, même si elle s'est donné des limites en donnant la possibilité aux Etats membres dans certains cas d'instaurer un stage d'adaptation ou une épreuve d'aptitude, cette directive est un grand pas dans le sens de la libéralisation de l'exercice des professions. Ainsi, lorsqu'une volonté politique existe, la Communauté a les moyens d'adopter des directives très importantes pour la construction européenne dans des délais qui devraient être normaux.

Des problèmes subsistent également en ce qui concerne la **liberté d'établissement** (article 52 du traité CEE). Celle-ci recouvre l'accès aux activités non salariées et leur exercice dans un autre Etat membre, y compris la constitution et la gestion d'entreprises et de sociétés. Toutes les restrictions à la liberté d'établissement exercées en raison de la nationalité devaient être supprimées au cours de la période de transition qui expirait le 31 décembre 1969.

En dépit de la jurisprudence de la Cour de justice favorable aux citoyens de la Communauté, ceux-ci continuent encore à se heurter dans le domaine de la liberté d'établissement à des obstacles qu'ils ne peuvent que très difficilement surmonter. Cela tient au fait que l'établissement d'un étranger dans un autre Etat membre continue de n'être admis que si celui-ci remplit les conditions exigées des ressortissants du pays d'accueil. Il doit donc apporter la preuve qu'il possède la formation professionnelle - diplômes, certificats ou autres titres - exigée dans le pays d'établissement. C'est pour supprimer aussi ces obstacles que le traité CEE prévoit l'adoption de mesures visant à coordonner les dispositions des Etats membres relatives à l'accès et à l'exercice des activités non salariées (article 57, paragraphe 2, du traité CEE) et à assurer une reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres (article 57, paragraphe 1, du traité CEE).

La libre circulation des personnes et les accords de Schengen

Depuis le 01.01.1993 un espace sans frontières intérieures pour la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux, en d'autres termes, le grand marché intérieur de la Communauté européenne, est établi.

Il s'est donc avéré nécessaire de mettre en place un nouveau mécanisme de contrôle aux frontières externes assurant la coopération et la coordination entre les diverses administrations nationales. Cinq Etats membres de la Communauté (Allemagne, Belgique, France, Pays-Bas et Luxembourg) ont signé en 1985 les accords de Schengen du nom d'un village situé au Grand Duché de Luxembourg, seul point géographique où France, Allemagne et Bénélux se touchent, et en 1990, la convention sur leur application. Y ont adhéré en 1990, l'Italie et en 1991 l'Espagne et le Portugal, créant ainsi un espace de libre circulation avec l'abolition de tout contrôle aux frontières communes, sauf si ces contrôles s'effectuent pour des raisons d'imposition ou de santé relevant de la compétence communautaire. En 1992, la Grèce y a également adhéré. De cette façon, on se trouvera en fait devant une Europe à deux vitesses en ce qui concerne la circulation des personnes et des marchandises, une fois que les accords seront enfin entrés en vigueur, ce qui sera le cas au 1er décembre 1993, suite à l'accord signé le 30 juin de cette même année entre les neuf Etats concernés (les douze moins le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark)

Le contenu des accords de Schengen prévoit que :

1. Les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans qu'un contrôle des personnes soit effectué.
2. Toutefois, lorsque l'ordre public ou la sécurité nationale l'exige, une Partie Contractante peut, après consultation des autres Parties Contractantes, décider que, durant une période limitée, des contrôles frontaliers nationaux adaptés à la situation seront effectués aux frontières intérieures. Si l'ordre public ou la sécurité nationale exige une action immédiate, la Partie contractante concernée prend les mesures nécessaires et en informe le plus rapidement possible les autres Parties Contractantes.
3. La suppression du contrôle des personnes aux frontières intérieures ne porte atteinte ni aux dispositions de l'article 22, ni à l'exercice des compétences de police par les autorités compétentes en vertu de la législation de chaque Partie Contractante sur l'ensemble de son territoire, ni aux obligations de détention, de port et de présentation de titres et documents prévues par sa législation.
4. Les contrôles des marchandises sont effectués conformément aux dispositions pertinentes de la présente Convention.

LA LIBRE CIRCULATION DES SERVICES

La libre prestation de services (article 59 du Traité CEE) couvre les activités non salariées pour lesquelles seul un séjour temporaire dans un autre Etat membre est nécessaire, c'est-à-dire pour lesquelles le droit au libre établissement n'est pas revendiqué. Entrent en ligne de compte, par exemple : les activités exercées par les médecins, les avocats, les architectes, les ingénieurs, celles des banques et assurances, des courtiers, intermédiaires et agences de publicité, ou encore les activités techniques, artisanales et artistiques. Comme pour le libre établissement, toutes les restrictions à la libre prestation de services devaient avoir été supprimées à l'expiration de la période de transition, c'est-à-dire pour le 31 décembre 1969, et les ressortissants des autres pays membres de la CE devaient être admis à effectuer des prestations de services dans les mêmes conditions que les ressortissants nationaux.

Parmi les nombreuses dispositions du traité dont la Cour de justice a également reconnu l'applicabilité directe dans l'ordre juridique des Etats membres, il convient de souligner les articles 30 et 119 du traité CEE, qui garantissent respectivement la libre circulation des marchandises et l'égalité des rémunérations entre hommes et femmes.

Trois exemples

Pour les avocats, la liberté d'exercice de la profession à l'intérieur de la Communauté est totale depuis le 1er janvier 1993. Si cela s'inscrit dans le cadre normal du Traité, il faut néanmoins souligner que cela constitue une nécessité, du fait que le droit communautaire a investi la majeure partie du monde juridique, qu'il s'agisse du droit des affaires, avec les problèmes d'entente et de concertation, ou du droit pénal, avec la convention

européenne des Droits de l'homme, même si cette dernière ne relève pas du droit communautaire. On estime que d'ici l'an 2000, 80% du droit national sera communautaire.

Pour les professions de santé, la liberté d'installation sur le territoire communautaire est effective depuis plusieurs années.

Les principales professions médicales ont vu leur cas réglé par des directives spécifiques : médecins (1975), infirmières (1977), chirurgiens-dentistes (1978), sages-femmes (1980), pharmaciens (1985). Ces différents textes établissent les conditions de la liberté d'installation pour toutes ces professions. Deux directives complètent ce dispositif pour toutes les disciplines ne disposant pas d'une directive spécifique, telles que les kinésithérapeutes, les orthophonistes ou les psychométriciens. L'une est en vigueur depuis 1989, l'autre y rentrera en juin 1994.

Cependant, faute d'Europe sociale, on ne constate pas de migrations spectaculaires du côté des infirmières, des médecins ou des pharmaciens.

Selon la Conférence internationale des ordres, seuls 10.818 praticiens ont migré au cours de la période 1976-1986 dans l'Europe des Dix (hors Espagne et Portugal). Moins de cinquante des 200.000 infirmiers ou infirmières en France sont des expatriés de la Communauté. Si l'on peut identifier de nombreux obstacles à cette mobilité (langue, existence de réseaux, etc.) la disparité des couvertures sociales et des systèmes de santé constitue un énorme frein.

Troisième exemple, qui touche beaucoup plus le monde syndical, celui des prestations de services dans un autre Etat, avec les conditions de travail au sens large du terme qui doivent être d'application.

La Commission européenne avait, dans son programme d'action qui découle de la Charte Sociale, présenté en août 1991 une proposition de directive qui devrait apporter du nouveau dans ce domaine. Cette proposition de directive qui vise tous les services et toutes les activités temporaires qui sont exécutés dans un autre pays, a été modifiée à la lumière de l'avis du Comité économique et social (16 décembre 1991) des propositions d'amendements du Parlement européen (10 février 1993) et des résultats des discussions au sein du groupe de travail "affaires sociales" du Conseil. La proposition modifiée a été présentée le 15 juin 1993.

La mobilité des travailleurs augmentera fortement avec la suppression des frontières intérieures en Europe; ceci signifie que des contrats de travail pour des prestations dans un autre pays de la Communauté européenne seront conclus en nombre croissant. La question est de savoir quel est le droit du travail applicable.

Dans pareille situation, la Commission européenne estime nécessaire de prendre des mesures offrant une sécurité légale minimale aux travailleurs concernés et égalisant plus ou moins la position de départ des employeurs en ce qui concerne les charges salariales pour la future bataille concurrentielle. Le point de départ est dès lors que dans les pays où existent des conventions à validité générale entre travailleurs et employeurs en ce qui

concerne les conditions de travail et la rémunération, l'arrivée des patrons étrangers et de leurs travailleurs ne peut entraîner une perturbation des rapports de concurrence. Cela n'est possible qu'en déclarant ces conventions à validité générale pour ce employeurs et travailleurs provenant d'un autre pays.

Il est en outre important de remarquer qu'en ce qui concerne la formulation de la portée de la directive, la Commission s'efforce d'empêcher que ne puissent apparaître des firmes-boîte aux lettres visant à contourner cette législation en s'établissant dans un autre Etat membre. Selon la nouvelle proposition, il est question d' "*entreprise exerçant des activités*".

Il est nécessaire de souligner que la Commission européenne ne se prononce pas au sujet d'une harmonisation du droit du travail et des conditions de travail en Europe; le projet en fait doit régler la question de la législation applicable dans les situations de détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services (sous-traitance transnationale) qui consiste soit dans l'exécution de travaux par le prestataire, soit dans la mise à disposition de main d'oeuvre en vue de son utilisation par une entreprise dans le cadre d'un marché public ou d'un marché privé.

Selon la proposition, la directive s'appliquerait à toute relation de travail s'inscrivant dans le cadre de la prestation de services que celle-ci soit fournie par une entreprise établie dans un Etat membre ou dans un pays tiers. Les entreprises ne devraient pas priver les travailleurs des conditions de travail et d'emploi en vigueur pour un travail de même nature sur le lieu où le travail est exécuté à titre temporaire, pour autant que celles-ci soient fixées par voie de dispositions législatives, réglementaires et administratives, de conventions collectives ou de sentences arbitrales, c'est-à-dire celles devant être respectées par toutes les entreprises appartenant au secteur ou à la profession concerné et relevant du champ d'application territorial de celles-ci.

Les matières suivantes sont concernées :

- la durée maximale journalière et hebdomadaire du travail, les périodes de repos, le travail du samedi et du dimanche, le travail de nuit et le travail posté;
- les jours fériés et la durée minimale des congés payés;
- les taux minima de salaire, y compris ceux majorés pour les heures supplémentaires et les compléments de salaire;
- les conditions de mise à disposition des travailleurs, notamment par des agences de travail temporaire;
- la santé, la sécurité et l'hygiène au travail;
- les mesures protectrices applicables aux conditions de travail des femmes enceintes et des femmes venant d'accoucher, des enfants, des jeunes et autres catégories bénéficiant d'une protection particulière;
- l'égalité de traitement entre hommes et femmes et l'interdiction de toute discrimination fondée sur la couleur, la race, la religion, les opinions, l'origine nationale ou sociale ou les tendances sexuelles.

Ces dispositions ne s'appliqueraient lorsque la durée du détachement des travailleurs est inférieure à un mois. Elles ne feraient pas obstacle à l'application de conditions d'emploi et de travail plus favorable pour les travailleurs prévues par la législation applicable.

Difficultés pour les syndicats

Par rapport au premier projet de directive, on constate une très nette amélioration, notamment grâce au fait que ce seront les conditions d'emploi et de travail les plus favorables pour les travailleurs qui seront d'application. Ainsi, un travailleur portugais détaché au Danemark connaîtrait les conditions de travail danoises, tandis qu'un salarié danois au Portugal verrait ses conditions maintenues.

Le principal problème pour le mouvement syndical est le délai d'un mois en deçà duquel la directive ne serait pas d'application.

L'introduction de délais (prescrits au niveau européen) pour le détachement de travailleurs est pour les syndicats difficilement inacceptable. Cette possibilité de détachement introduit une liberté pour les employeurs étrangers et les sous-traitants de se soustraire à des règlements qui existent et qui ont été péniblement mis en place par les syndicats, ou de les ignorer totalement. En ce sens, on risque d'assister à un nivellement par le bas des conditions de travail. De plus, notamment dans les secteurs qui connaissent déjà beaucoup les contrats de travail précaires et atypiques, la position des travailleurs temporaires va se dégrader suite à l'introduction de telles clauses échappatoires associées à des délais de détachement. La lutte contre le dumping social en sera encore plus compliquée que facilitée.

LA LIBRE CIRCULATION DES CAPITAUX

L'article 3 du Traité CEE prévoit, entre autres, l'abolition, entre les Etats membres, des obstacles à la libre circulation des capitaux. L'article 67 et suivants (jusqu'à l'article 73) du Traité précisent les modalités pour la suppression progressive des restrictions aux mouvements de capitaux.

Déjà en 1960 et 1962, le Conseil adoptait les deux premières directives dans ce sens, qui visaient en particulier la libéralisation des opérations d'investissements directs et des crédits commerciaux. Toutefois, beaucoup d'opérations restaient soumises aux règlements et contrôles nationaux.

Dans les années septante on constatait même un recul par rapport à l'acquis des années soixante. En mars 1975, le groupe de réflexion sur "l'Union économique et monétaire 1980", créé par la Commission européenne et connu sous le nom de groupe MARJOLIN, écrivait dans son rapport: "Le groupe attache la plus grande importance à une libéralisation rapide des mouvements de capitaux afin que la Communauté profite des avantages d'un marché de grande dimension. Les événements récents font penser, cependant, que c'est plutôt à un renforcement des contrôles auxquels les gouvernements

Ces dispositions ne s'appliqueraient lorsque la durée du détachement des travailleurs est inférieure à un mois. Elles ne feraient pas obstacle à l'application de conditions d'emploi et de travail plus favorable pour les travailleurs prévues par la législation applicable.

Difficultés pour les syndicats

Par rapport au premier projet de directive, on constate une très nette amélioration, notamment grâce au fait que ce seront les conditions d'emploi et de travail les plus favorables pour les travailleurs qui seront d'application. Ainsi, un travailleur portugais détaché au Danemark connaîtrait les conditions de travail danoises, tandis qu'un salarié danois au Portugal verrait ses conditions maintenues.

Le principal problème pour le mouvement syndical est le délai d'un mois en deçà duquel la directive ne serait pas d'application.

L'introduction de délais (prescrits au niveau européen) pour le détachement de travailleurs est pour les syndicats difficilement inacceptable. Cette possibilité de détachement introduit une liberté pour les employeurs étrangers et les sous-traitants de se soustraire à des règlements qui existent et qui ont été péniblement mis en place par les syndicats, ou de les ignorer totalement. En ce sens, on risque d'assister à un nivellement par le bas des conditions de travail. De plus, notamment dans les secteurs qui connaissent déjà beaucoup les contrats de travail précaires et atypiques, la position des travailleurs temporaires va se dégrader suite à l'introduction de telles clauses échappatoires associées à des délais de détachement. La lutte contre le dumping social en sera encore plus compliquée que facilitée.

LA LIBRE CIRCULATION DES CAPITAUX

L'article 3 du Traité CEE prévoit, entre autres, l'abolition, entre les Etats membres, des obstacles à la libre circulation des capitaux. L'article 67 et suivants (jusqu'à l'article 73) du Traité précisent les modalités pour la suppression progressive des restrictions aux mouvements de capitaux.

Déjà en 1960 et 1962, le Conseil adoptait les deux premières directives dans ce sens, qui visaient en particulier la libéralisation des opérations d'investissements directs et des crédits commerciaux. Toutefois, beaucoup d'opérations restaient soumises aux règlements et contrôles nationaux.

Dans les années septante on constatait même un recul par rapport à l'acquis des années soixante. En mars 1975, le groupe de réflexion sur "l'Union économique et monétaire 1980", créé par la Commission européenne et connu sous le nom de groupe MARJOLIN, écrivait dans son rapport: "Le groupe attache la plus grande importance à une libéralisation rapide des mouvements de capitaux afin que la Communauté profite des avantages d'un marché de grande dimension. Les événements récents font penser, cependant, que c'est plutôt à un renforcement des contrôles auxquels les gouvernements

songent actuellement¹" Et le rapport continuait: "Les investissements directs devraient être une des premières catégories à connaître une liberté plus grande."

Au début des années quatre-vingt, seuls quatre pays communautaires (la République fédérale d'Allemagne, le Royaume-Uni, la Belgique et le Grand-duché de Luxembourg) avaient libéré toutes les opérations de capital². On était donc encore loin d'un marché financier intégré au niveau européen. Le cloisonnement des marchés nationaux permettait en outre le maintien de fiscalités nationales sur le capital financier.

Il a fallu attendre la publication en 1985 du Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur et la signature, le 17 février 1986, de l'Acte unique européen pour retrouver une nouvelle dynamique menant à la pleine libération des mouvements de capitaux. L'article 81 de l'Acte unique stipule que le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des capitaux est assurée.

C'était finalement la directive du Conseil du 24 juin 1988 qui prévoyait l'introduction à partir du 1er juillet 1990 du marché européen des capitaux. Cette directive a pour objet de supprimer toutes les restrictions et obstacles aux mouvements de capitaux effectués par des personnes résidant dans les Etats membres. Les mouvements de capitaux visés sont notamment: les investissements directs, les investissements immobiliers, les opérations sur titres, les opérations en comptes courants et de dépôts auprès des établissements financiers.

L'instauration d'un tel marché européen des capitaux pose le problème d'une extension des risques de distorsions, d'évasions et de fraudes fiscales liés à la diversité des régimes nationaux d'imposition concernant la fiscalité de l'épargne et le contrôle de leur application³. La Commission européenne semblait être consciente du risque de "distorsions" en matière de services financiers lors de l'élaboration du Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur⁴. Toutefois, le Livre blanc même ne prévoyait rien pour remédier à ce danger. Le concept d'abolition des frontières fiscales que l'on trouve dans le Livre blanc de 1985 se limite à la convergence de la fiscalité indirecte (TVA et accises). Depuis le 1er janvier 1993, l'instauration de taux minima communautaires pour la TVA et les droits d'accises est un fait.

Dans l'article 6 de la directive du 24 juin 1988 (qui porte sur le marché européen des capitaux), la Commission annonçait qu'elle soumettrait au Conseil, avant le 31 décembre 1988, des propositions visant à supprimer ou à atténuer les risques d'extension de distorsions, d'évasions et de fraudes fiscales concernant la fiscalité de l'épargne. Ce

¹ C.E., Commission : **Rapport du groupe de réflexion**. "Union économique et monétaire 1980", Bruxelles, mars 1975, p.32.

² Max Frank : **Marché européen des capitaux. Fraude et évasion fiscales**, cahiers hebdomadaires du CRISP, 1990, n° 1276, p.32.

³ Voir Max Frank, *op. cit.*, p.5 et I.S.E. : **La fiscalité en Europe occidentale**, Bruxelles 1992, p.46.

⁴ Voir Livre blanc de la Commission européenne sur l'achèvement du marché intérieur, p.8, point 21.

même article 6 prévoyait que le Conseil devrait se prononcer - à l'unanimité - sur les propositions de la Commission au plus tard le 30 juin 1989.

Le 12 mai 1989, la Commission introduisait deux propositions de directives, l'une concernant un régime commun de retenue à la source sur les intérêts et l'autre concernant une modification de la directive de 1977 sur l'assistance mutuelle des administrations fiscales.

Trois mesures possibles furent prévues:

- le "reporting system" c'est-à-dire un système qui obligerait les banques à déclarer automatiquement à l'administration fiscale l'identité des bénéficiaires d'intérêts et les montants perçus;
- l'application générale d'une retenue à la source minimale (15%) dans les douze pays;
- le renforcement de l'assistance mutuelle entre les administrations fiscales nationales.

Le Conseil des ministres a toutefois rejeté ces deux propositions de directive. On s'est mis d'accord, fin 1989, pour s'orienter vers une amélioration de l'assistance mutuelle entre les Etats membres et étendre l'entraide judiciaire. Le Conseil a également jugé nécessaire d'améliorer la coopération en matière fiscale avec les pays tiers.

Dans la même perspective de renforcement de la collaboration entre autorités nationales, il importe de signaler que la Communauté veut renforcer la collaboration entre les autorités douanières à travers le système SCENT ("System of customs enforcement network) et à travers le programme "Matthaeus" (formation professionnelle des douaniers). Le renforcement de la coopération entre autorités fiscales nationales dans le contexte du marché intérieur a déjà mené à des résultats importants dans la mesure où il a permis de découvrir des fraudes importantes dans le domaine de la TVA.

En ce qui concerne la fiscalité directe des sociétés dans le marché intérieur, le Livre blanc de 1985 se limitait à annoncer la publication d'un autre Livre blanc, toutefois sans présenter un concept global et cohérent. L'accent était mis sur la création d'un environnement fiscal plus favorable pour le capital à risque.

Finalement le Livre blanc de 1985 soulignait que la stabilité monétaire est une condition préalable essentielle au bon fonctionnement et au développement du marché intérieur. A cet égard la Commission européenne était d'avis que "les mesures pour parvenir à une plus grande liberté des mouvements de capitaux nécessiteront des progrès parallèles vers le renforcement et le développement du système monétaire européen"⁵.

Or les turbulences monétaires en Europe des derniers mois démontrent que ces développements parallèles n'ont pas eu lieu dans les faits. Soit l'introduction de la libre circulation des capitaux a eu lieu trop vite et d'une façon trop générale, soit l'intégration économique et monétaire a progressé trop lentement.

⁵ Voir Livre blanc de la Commission européenne sur l'achèvement du marché intérieur, *op. cit.*, p.32, point 126.

LE POINT DE VUE DU MOUVEMENT SYNDICAL EUROPEEN

Dans ses Résolutions de décembre 1988 et de juin 1989, le Comité exécutif de la CES a pris note du fait que le Conseil des ministres a décidé, le 13 juin 1988, que les mouvements de capitaux devraient être totalement libéralisés pour juillet 1990 et a réaffirmé que le soutien de la CES à l'achèvement du marché intérieur a été et continue d'être subordonné à l'introduction de mesures intégrées afin de promouvoir la cohésion sociale autant qu'économique et en particulier à développer la dimension sociale de l'Europe.

En outre la CES estimait que :

- la libéralisation totale des mouvements de capitaux devrait être accompagnée d'une coordination beaucoup plus forte des politiques macro-économiques sur base de la stratégie coopérative pour la croissance et l'emploi, ainsi que d'un renforcement accru des fonds structurels de la CEE;
- des mesures sont également nécessaires pour empêcher l'évasion et la fraude fiscales, et pour harmoniser les taxes sur les revenus de capitaux, afin d'éviter que les flux de capitaux ne soient motivés que par les différences de niveau de taxation;
- le SME devrait être renforcé par l'adhésion de tous les pays, d'une manière qui soit compatible avec la réalisation de ses objectifs premiers, de sorte que la croissance, le plein emploi et l'équilibre régional - et pas seulement la stabilité monétaire - soient les objectifs de la coopération économique;
- l'Ecu soit développé en monnaie de cours légal et de réserve;
- les taux de change soient effectivement contrôlés, et lorsque s'est essentiel, qu'ils soient ajustés, sur une base européenne;
- un Fonds monétaire européen soit créé comme noyau d'un système bancaire central européen à structure fédérale.

En décembre 1992, le Comité exécutif de la CES a précisé en outre le programme fiscal européen qu'il entend voir mener dans le contexte du marché intérieur européen, de l'Union européenne et de l'Espace économique européen.

Ainsi la CES préconise à court terme un effort accru en matière de rapprochement et d'harmonisation fiscale (fixation de règles minimales communes) dans le domaine de la fiscalité indirecte, mais surtout dans le domaine de la fiscalité directe. Il faudrait éliminer la concurrence déloyale des biens et des services induite par des mesures fiscales au moyen de l'harmonisation et du rapprochement des taxes et non par une concurrence vers le bas dans les taux d'imposition. Cela s'applique également aux impôts des sociétés, aux services financiers (taxation des dividendes et des intérêts) et à la taxation des fortunes et des plus-values réalisées sur le patrimoine mobilier et immobilier. Dans ce sens, la CES dénonce l'approche trop libérale des instances communautaires en matière fiscale et en particulier la réduction des taux fiscaux à travers le jeu du marché. A défaut, la capacité des pouvoirs publics de contrôler l'économie européenne et de financer les biens

et les services collectifs accessibles tant aux particuliers qu'aux entreprises s'en trouverait diminuée⁶.

Finalement l'on pourrait se demander si l'instauration d'un impôt communautaire sur les mouvements de capitaux ne serait pas de nature à décourager les opérations purement spéculatives sur les marchés des changes et à favoriser la stabilité monétaire en Europe et dans le monde.

* * * * *

*

⁶ Pour plus de détails voir ISE : La fiscalité en Europe occidentale, op cit., p. 190 à p. 195.

Conférence CES-ISE
Dublin, les 28 et 29 octobre 1993

Document 3

Dialogue social européen
- Aperçu et perspectives -

par
Bo CHRISTENSEN
Chargé de recherche à l'ISE

Remarque préliminaire

Envisagé dans la perspective des relations sociales en Europe, le dialogue ne semble pas avoir encore réalisé de progrès décisif au cours de sa phase initiale actuelle, quel que soit le niveau de la structure européenne considéré. Il serait toutefois injuste d'évaluer et de comparer le système selon les critères classiques appliqués aux relations sociales nationales. Aucun système national n'a été mis en place du jour au lendemain. Les dialogues sectoriels à l'échelon européen dépendent dans une large mesure de l'avancement général du processus d'intégration. La raison d'être du dialogue social est liée au développement du marché unique, à la marche vers l'UEM, au le Protocole social du Traité de Maastricht - en d'autres termes, aux évolutions attendues dans la vie professionnelle.

Le dialogue social doit être, à tous les niveaux, une plate-forme de discussion et d'échange d'informations. Les syndicats ont toujours considéré qu'il devait conduire à terme à de véritables négociations mais les employeurs se sont montrés réticents à cette orientation.

En ce qui concerne les négociations collectives au niveau européen, le débat a été ouvert lors de la Conférence de Luxembourg des 1er et 2 juin 1992 pour aboutir provisoirement à l'adoption des "Principes directeurs en matière de négociations collectives et perspectives d'évolution du Dialogue social" par le Comité exécutif de la CES les 4 et 5 mars 1993.

Tenant compte de l'Accord CES/UNICE-CEEP du 31 octobre, du Traité de Maastricht et de la déclaration commune faite le 3 juillet 1992 par les partenaires sur l'avenir de la concertation sociale, la CES a l'intention d'aller plus loin que des avis communs et de conclure des accords-cadres européens. Tous les échelons ont, dans ce contexte, un rôle majeur à jouer pour la formulation, la négociation et l'application des conventions.

I. Le dialogue social au niveau intersectoriel

Première phase : 1985-88

L'un des objectifs du nouveau président nommé à la Commission européenne, Jacques Delors, a été la reprise aussi rapide que possible d'un dialogue social rompu en 1983-84. Il rétablit les contacts en invitant les partenaires à des discussions informelles au Val Duchesse (Bruxelles).

Deux groupes furent créés : l'un "macro-économique" et le second "nouvelles technologies". Le premier avait pour but d'étudier la mise en oeuvre de la Stratégie coopérative de croissance tandis que les débats du second allaient être axés sur les problèmes engendrés par l'introduction de nouvelles technologies sur le lieu de travail.

Les groupes firent des progrès notoires et présentèrent des Avis communs sur la stratégie de croissance, soutenant sans réserve cette approche de la politique économique (1986).

En 1987, les partenaires approuvèrent un avis sur l'information et la consultation en relation avec l'introduction de nouvelles technologies.

En 1988, la CES s'est plainte d'un manque d'engagement de la part de l'UNICE. Ce fut l'escalade, puis l'impasse.

La Commission fit une nouvelle tentative de réunir les interlocuteurs au Palais d'Egmont et il apparut que les deux parties avaient la volonté politique d'entamer une seconde phase du dialogue et de le renforcer en allant au-delà des Avis communs. Il fut donc décidé de modifier la structure de la concertation et de créer un Comité Directeur composé de responsables de la CES, de l'UNICE et du CEEP. Ils se réunissent deux ou trois fois par an sous la présidence de la Commission. Deux groupes de travail ont été formés, comprenant chacun 33 membres et chargés respectivement des questions d'éducation et de formation, d'une part, et des questions relatives au marché de l'emploi, d'autre part.

Si les interlocuteurs avaient affirmé leur volonté politique de poursuivre le dialogue, celle-ci avait manifestement été dictée par des motivations différentes. La CES voulait une législation, insistant notamment sur le débat relatif à l'élaboration de la Charte sociale, puis au Programme d'action sociale. Le refus de débattre d'un sujet dans le cadre du dialogue apparaissait comme un risque de mettre en péril la mise en place de cette législation.

L'attitude des employeurs était très différente puisqu'ils estimaient qu'une avis commun valait mieux que rien, mais que refuser de participer au dialogue favoriserait la mise en place d'une législation - ce qu'ils trouvaient pire encore .

Deuxième phase : 1989-91

La seconde phase du dialogue a été plus positive que la première. Le Groupe de travail sur l'Education et la Formation a publié quatre Avis communs¹. Il n'est toutefois pas parvenu à un accord sur le droit à la formation ni sur la garantie d'accès à la formation, ce qui témoigne des limites du dialogue social. Le groupe de travail sur les Perspectives du marché de l'emploi en Europe avait décidé de se concentrer sur divers aspects de la mobilité et sur le fonctionnement du marché de l'emploi, et a abouti à une Avis commun dans ce domaine.

Un autre Avis commun a été approuvé sur les aspects liés aux nouvelles technologies ainsi qu'à l'organisation et la flexibilité du marché de l'emploi.

¹ Les quatre Avis communs formulés par le groupe de travail sur l'Education et la Formation portent sur :

- l'éducation de base, la formation initiale, la formation professionnelle et la formation des adultes;
- le passage de l'école à la vie d'adulte et la vie professionnelle;
- les moyens d'élargir autant que possible l'accès aux possibilités de formation;
- les qualifications professionnelles et la certification.

L'évaluation des avis communs formulés par les interlocuteurs soulève la question de leur utilité. Il ne semble pas, en effet, que les avis ainsi formulés au niveau de la Communauté aient la moindre incidence pratique. Cette situation s'explique sans doute par leur caractère non obligatoire mais également par le manque de suivi au sein des organisations membres et au niveau national.

Il est intéressant de noter les attitudes diverses de interlocuteurs à ce stade du dialogue. L'UNICE a pris pour position que le dialogue social était une fin en soi, qu'il était totalement distinct d'un processus de négociations collectives au niveau européen et qu'elle préférerait des négociations décentralisées, sauf si les négociations centralisées présentaient une valeur supplémentaire.

La CES adopta une position différente, selon laquelle le dialogue constituait une étape préparatoire à des négociations collectives européennes.

Il est néanmoins important de souligner l'impact politique des avis communs dans la mesure où ils lancent un message politique aux Etats membres et aux institutions de la CE quant à la capacité des interlocuteurs sociaux de collaborer, au niveau européen, sur des questions délicates et complexes.

Comme indiqué plus haut, l'intention avait été de dépasser les avis communs dès la première réunion de la seconde phase. S'il ne put en être ainsi avec l'UNICE, la CES est néanmoins parvenue à conclure un accord-cadre avec le CEEP - ce qui atteste de la volonté des deux organisations de concrétiser les intentions annoncées au début de la seconde phase et d'étudier de nouveaux moyens de faire progresser le dialogue social.

La phase "Maastricht"

Sur proposition du commissaire Papandreou, le Comité Directeur a créé un Groupe Ad Hoc dans le cadre de la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique. Sa tâche consistait à étudier le rôle des interlocuteurs sociaux dans le contexte institutionnel mis en place par le traité modifié.

Le groupe s'est réuni pour la première fois le 25 janvier 1991 et est arrivé, le 31 octobre, à un accord sur des propositions de modification des articles 118(4), 118a et 118b du nouveau traité. L'accord a été presque intégralement inséré dans l'Accord annexé au Protocole social du Traité de Maastricht.

Le Traité de Maastricht crée un nouveau cadre pour les partenaires sociaux en renforçant leur rôle dans le processus décisionnel communautaire et en jetant les bases d'un meilleur dialogue.

Ce nouveau rôle est décrit dans le Protocole social du Traité de Maastricht et dans l'Accord qui lui fait suite. La Commission est tenue de consulter les partenaires sociaux sur l'orientation possible de l'action communautaire avant de présenter ses propositions (Article 3.2). Si la Commission estime, après cette consultation, qu'une action reste

souhaitable, elle consulte à nouveau les partenaires sociaux sur le contenu des propositions envisagées (Article 3.3).

A l'occasion de cette consultation, les partenaires sociaux peuvent engager le processus prévu à l'Article 4. La durée de la procédure ne peut pas dépasser neuf mois, sauf prolongation décidée en commun par les partenaires sociaux concernés et la Commission. La mise en oeuvre des accords éventuellement conclus entre les partenaires sociaux intervient soit selon les procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux et aux Etats membres, soit par une décision du Conseil.

Le 3 juillet 1992, lors du Sommet consacré au Dialogue social au Palais d'Egmont, les partenaires sociaux ont approuvé une déclaration commune sur l'avenir de ce type de concertation.

L'avis commun souligne l'importance et le nouveau rôle des partenaires sociaux dans la Communauté ainsi que la nouvelle étape sur la voie du dialogue que constitue le droit institutionnel d'être consultés et informés à l'avance de toute initiative communautaire les concernant.

Les partenaires ont affirmé en outre leur volonté d'appliquer les nouvelles procédures de la Communauté. C'est à cette fin que l'ex-Comité de Direction et les Groupes de travail ad hoc ont été remplacés par le Comité du dialogue social.

Les partenaires ont approuvé, à la même occasion, un avis commun sur "une nouvelle stratégie de coopération pour une croissance plus créatrice d'emplois". Etant donné l'évolution défavorable de l'économie dans la Communauté, les partenaires font valoir qu'une action en coopération au niveau communautaire donnerait à tous une marge de manoeuvre supplémentaire. L'opinion commune comporte certaines recommandations quant à l'orientation future de la stratégie économique².

² En résumé, la politique macro-économique devrait mettre l'accent sur les aspects suivants :

- une diminution rapide des taux d'intérêts grâce à de saines politiques économiques;
- des politiques économiques crédibles et acceptables sur le plan social permettraient aux partenaires sociaux de prévoir un taux d'inflation peu élevé ou en diminution lors des négociations salariales - ce qui réduirait la pression sur la politique monétaire et contribuerait à la baisse des taux d'intérêts à court terme;
- cette approche contribuerait au rétablissement de la confiance des chefs d'entreprise et des consommateurs.

Des réformes structurelles au plan national devraient être mises en oeuvre dans le cadre de cette stratégie afin d'améliorer le fonctionnement des marchés:

- accent sur la formation et la reconversion professionnelle dans l'élaboration des réformes du marché de l'emploi, lesquelles devraient tenir compte des avis communs en la matière;
- concurrence accrue pour renforcer la compétitivité.

Afin de donner aux agents économiques une orientation à long terme, le marché unique devrait être achevé dans les délais prévus et la Communauté devrait obtenir les moyens financiers lui permettant d'en concrétiser les engagements; les négociations du Paquet Delors II devraient, elles aussi, aboutir sans retard.

Il ne fait aucun doute que les implications politiques de ce dernier avis commun sont considérables. Le fait que les partenaires sociaux aient adopté une position commune a facilité la fixation des priorités et tend à rendre un refus politiquement plus difficile. La Commission s'est appuyée sur cette position commune pour forcer les gouvernements à réagir et fixer une politique dans ce domaine - un processus qui a abouti à l'accord du Sommet d'Edimbourg sur une stratégie européenne commune de croissance.

Le Traité de Maastricht met en place le cadre du développement du dialogue. La probabilité d'aller au-delà des opinions communes s'est accrue tandis que le contexte politique et institutionnel se modifiait. Il est possible que les positions de l'UNICE se soient, elles aussi, modifiées.

Il semble qu'au stade actuel l'UNICE préfère les négociations centralisées aux négociations sectorielles, du moins s'il lui est impossible d'en maîtriser les évolutions au niveau sectoriel par la mise en place d'un "réseau d'employeurs".

Les employeurs estiment que l'UNICE pourrait changer d'attitude si les accords obligatoires deviennent plus nombreux et si les résultats concrets interviennent davantage au niveau sectoriel qu'intersectoriel.

II. Le dialogue social au niveau sectoriel

On pourrait décrire le niveau sectoriel comme la première phase d'un processus. Les Comités paritaires créés aux premiers jours de la Communauté existent toujours même s'ils ont paru, à certaines époques, plus morts que vivants.

Lorsque les employeurs se sont montrés réticents à participer à des procédures de coopération institutionnalisées, dont les Comités paritaires sont un exemple, des forums informels ont été instaurés dans certains secteurs en vue d'une coopération avec les organisations patronales concernées.

Il existe des Comités paritaires dans les secteurs suivants :

- le transport (comités distincts pour les différents sous-secteurs)³ (CSTCE)
- agriculture (EFA);
- télécommunications et services postaux⁴ (Comité européen de l'IPTT).

Des groupes de travail informels ont été créés dans les secteurs suivants :

- commerce de détail, commerce de gros, banque, assurance et nettoyage (EURO-FIET);

³ Aviation civile, chemins de fer, transport routier, transport maritime, navigation fluviale et pêche.

⁴ Comités paritaires distincts respectivement créés en 1990 et 1992.

- textile, habillement et cuir (CES-TCL);
- bâtiment et bois (FETBB);
- hôtel et restauration (SETA-UITA).

Un dialogue institutionnalisé existe également depuis des années dans le cadre de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier. Les partenaires sociaux sont représentés au Comité consultatif, lequel doit être consulté par la Commission sur tout projet de proposition.

Le Comité paritaire est la manière institutionnalisée de faire participer les partenaires sociaux. Il est créé avec la Commission et comprend des représentants des employeurs, des travailleurs et de la Commission.

Les statuts peuvent varier d'un Comité paritaire à l'autre selon la date de sa création et les positions respectives des partenaires sociaux au moment de cette création.

Les résultats des dialogues diffèrent selon le secteur et doivent être évalués, comme indiqué dans l'introduction, en tenant compte des conditions préalables.

Huit seulement (y compris le Bureau de liaison du Comité intersyndical dans le cadre de la CECA) des 16 comités syndicaux affiliés à la CES participent à des dialogues sectoriels.

Les autres comités syndicaux n'ont pas été en mesure d'engager le dialogue avec leurs interlocuteurs patronaux au niveau sectoriel. Cette situation s'explique principalement par la position des associations patronales sectorielles qui ne veulent participer à un dialogue que si les problèmes concernent un secteur spécifique. Sinon, il relève de la compétence de l'UNICE. La WEM, l'organisation patronale du secteur de la métallurgie, est l'exemple par excellence de cette attitude.

Alors que l'UNICE avait prôné les négociations décentralisées - ce qui, considérant la décentralisation générale des négociations en Europe, semblait absolument logique - elle semble aujourd'hui changer d'avis et se concentrer sur le niveau intersectoriel en tentant de mettre en place un "réseau d'employeurs" susceptible de freiner l'évolution vers une fragmentation des négociations collectives au niveau européen.

La motivation des employeurs qui ont accepté de prendre part au dialogue était de deux ordres:

- un signe de bonne volonté, ou
- un désaccord ou le sentiment de ne pas être représentés par l'UNICE.

La politique des employeurs du secteur textile est un bon exemple de la première démarche tandis que les employeurs du commerce de détail et de gros illustrent davantage la seconde.

COMITEXTIL est l'une des organisations patronales d'un secteur textile où les perspectives ne sont guère encourageantes; ce secteur a besoin du soutien de la CE pour

étudier et développer les stratégies nouvelles qui lui permettront de survivre et devenir compétitif.

Le secteur du textile est plus spécialement menacé par les fournisseurs étrangers et est l'un des plus sensibles à l'achèvement du marché intérieur. Le marché intérieur rend la restructuration du secteur et des entreprises indispensable. Et la menace que constituent les fournisseurs étrangers oblige à l'intensification des travaux de R&D en vue de la mise au point de nouveaux produits et de nouvelles méthodes de production.

La CE joue ici un rôle majeur dans la formulation d'une politique et de programmes sectoriels destinés à redresser la situation. L'une des raisons qui ont motivé la décision des employeurs de participer à la reprise du dialogue a été de montrer leur bonne volonté afin de ne pas compromettre le soutien financier qu'ils reçoivent ou espèrent recevoir de la Communauté.

C'est donc le contexte économique qui force les employeurs à prendre part au dialogue. COMITEXTIL s'est montré très réticent mais a fini par s'y engager après avoir eu le statut d'observateur pendant quelque temps. Sa politique avait été jusque là fortement influencée par la ligne de conduite orthodoxe de l'UNICE en matière de concertation sectorielle. Les autres organisations patronales du secteur textile se sont montrées moins orthodoxes et ont participé au dialogue dès sa reprise.

Dans le secteur du commerce (détail, gros et distribution), les trois principales organisations d'employeurs connaissent un conflit politique avec l'UNICE à propos de son approche de la concertation sociale, et tentent d'acquérir leur autonomie d'action dans ce domaine.

Elles se plaignent d'avoir été exclues du Sommet sur le Dialogue social du 3 juillet 1992. Elles soulignent le manque de représentativité de l'UNICE et affirment représenter 14% des travailleurs et 30% des entreprises de la Communauté. Elles exigeaient, à ce titre, de participer aux discussions relatives à l'orientation du dialogue social pour l'avenir.

L'intention de l'UNICE est d'éviter la fragmentation du dialogue, à savoir une situation dans laquelle chaque secteur a l'initiative de ses propres négociations, et de garder le contrôle du développement des accords auxiliaires éventuels à l'échelon sectoriel.

La politique régionale apparaît comme un facteur majeur tant au plan sectoriel qu'interrégional dans la mesure où elle peut améliorer la qualité de la politique régionale communautaire et servir de catalyseur au dialogue social. L'Article 123 du Traité de Maastricht revêt une importance particulière à cet égard puisqu'il prévoit qu'un Fonds social européen veillera à faciliter l'adaptation des travailleurs aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production. Le Fonds social devrait intervenir dans les secteurs comme dans les entreprises.

En ce qui concerne le dialogue social, la CES exige que les partenaires sociaux puissent proposer les entreprises ou les secteurs devant bénéficier du Fonds social et conclure des accords à l'échelon sectoriel quant au soutien octroyé par le Fonds.

III. Le dialogue social dans les entreprises multinationales

Etant donné que la création de comités d'entreprise européens au sein des sociétés multinationales européennes a été bloquée au Conseil des ministres, par le gouvernement britannique en particulier, tous les comités syndicaux ont axé leur priorité sur la conclusion d'accords volontaires avec des multinationales individuelles concernant les procédures d'information et de consultation.

Les comités syndicaux sont déjà parvenus à conclure une vingtaine d'accords concentrés surtout dans des entreprises allemandes et françaises, appartenant pour la plupart à la métallurgie, à la transformation alimentaire et à l'industrie chimique. Il semble que la couverture géographique et industrielle s'étende encore dans la région franco-allemande ainsi qu'à des entreprises d'autres secteurs.

Les accords varient d'une société à l'autre et les différences portent, en résumé, sur la nature de l'accord et la participation aux procédures de consultation. L'accord peut être établi par écrit, se rapprocher d'un contrat ou n'être qu'une lettre, voire un simple accord verbal. Les réunions entre les représentants de la direction et du personnel ne vont généralement pas jusqu'à la consultation et se limitent à la divulgation d'informations par la direction. Si cette façon de faire semble décevante à première vue, il ne faut jamais oublier que les renseignements ainsi obtenus peuvent être utilisés dans les négociations avec les représentants locaux de la direction.

Il existe des exceptions et l'accord chez Volkswagen est considéré par la FEM comme un modèle à appliquer dans d'autres entreprises. A plusieurs égards en effet, l'accord va beaucoup plus loin que les autres accords en vigueur. Il prévoit notamment la consultation dans le processus décisionnel de l'entreprise.

La direction peut avoir des intentions diverses en signant ces accords volontaires, et il est souvent difficile de mettre une raison plus particulière en évidence. MM. Hall et Gold⁵ en citent toute une série qui vont des convictions personnelles et politiques aux possibilités pour la direction de restructurer plus aisément l'entreprise, en passant par la tentative d'éviter la législation communautaire ou d'avoir sur elle un droit de préemption, ou de contrer les initiatives syndicales.

Les raisons pour lesquelles les syndicats participent à ce type d'accord sont, par contre, beaucoup plus claires. Premièrement, le seul fait d'obtenir un accord est perçu comme la première étape sur la voie des négociations collectives transfrontalières; deuxièmement, plus le nombre d'accords signés est important, plus la pression exercée sur les autres entreprises, y compris les plus réticentes, devient grande; et, troisièmement, convaincre le Conseil des ministres de la nécessité de mettre en place ce type d'organes et hâter l'adoption de la directive.

⁵ Michael Gold et Mark Hall: "European level information and consultation in multinational companies: an evaluation of practice", Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 1991.

Les expériences vécues par les syndicats ont des aspects positifs et négatifs. Du côté positif, on note l'obtention d'informations directes de la part de la direction ainsi que le renforcement des contacts internationaux; du côté négatif, le fait d'une seule réunion par an, les divergences d'objectifs entre les syndicats, la fixation de sujets abordés par la seule direction, et les problèmes de langues et de traductions⁶.

Certaines difficultés ne pourront être aplanies que par une formation plus intensive des représentants qui participent déjà ou seront appelés à participer au travail des comités d'entreprise européens. Il convient donc d'améliorer l'éducation dans des domaines tels que les langues, les méthodes de comptabilité, les différents systèmes européens de relations sociales, les philosophies de gestion et le droit international du travail, et d'y accorder davantage d'attention tant au plan national qu'international. On peut s'attendre à ce que la directive soit adoptée au cours du second semestre de 1994, les onze autres Etats membres cherchant à obliger les Britanniques à s'aligner à la majorité.

IV. Le dialogue social au niveau interrégional

Les comités syndicaux interrégionaux (CSI) sont constitués par les sections locales des confédérations syndicales nationales affiliées à la CES qui cherchent à résoudre les problèmes sociaux spécifiques des zones frontalières et à protéger les intérêts des travailleurs de ces régions. Ces Comités ont le droit d'envoyer 10 observateurs, avec droit de parole, au Congrès de la CES et un seul à son Comité exécutif. Les Comités envoient en outre des observateurs au Comité de Politique sociale et au Comité de Politique régionale.

Les comités syndicaux interrégionaux abordent toute une série de thèmes mais s'intéressent plus particulièrement à ceux qui concernent la protection des travailleurs des zones frontalières. Leurs diverses tâches peuvent être récapitulées de la manière suivante:

- législation et comparaison entre les dispositions en matière de législation du travail et de sécurité sociale;
- emploi et formation professionnelle;
- développement régional.

En ce qui concerne le premier point, les comités syndicaux interrégionaux ont axés leurs préoccupations sur la discrimination à l'encontre des travailleurs frontaliers, laquelle persistera aussi longtemps que les dispositions en matière de sécurité sociale ne seront pas harmonisées. Les Comités exigent donc l'établissement d'accords bilatéraux pour résoudre ces problèmes ou la création d'un fonds destiné à aider les travailleurs des zones frontalières et les travailleurs migrants confrontés à des difficultés résultant des différences nationales en matière de sécurité sociale.

En ce qui concerne le dialogue social, les comités syndicaux interrégionaux participent à divers projets menés sous l'égide de la Commission et destinés à réunir les partenaires

⁶ Ibid p.41-43

sociaux et à construire un dialogue éventuel pour l'avenir; au niveau régional, toutefois, il n'existe aucun dialogue du type de celui qui vient d'être décrit aux autres échelons. Les partenaires sociaux sont impliqués dans la surveillance, la planification et la mise en oeuvre des programmes de la Communauté; il s'agit d'une sorte de tripartisme qui présente à la fois des avantages et des inconvénients.

Les avantages sont que les partenaires sociaux peuvent influencer la mise en oeuvre des programmes, que le processus réunit des interlocuteurs pouvant avoir un intérêt commun à résoudre les problèmes régionaux, et que les partenaires sociaux bénéficient ainsi d'une certaine reconnaissance publique. Les inconvénients sont la dépendance à l'égard des autorités publiques, la limitation de la liberté de manoeuvre et le fait que les partenaires agissent uniquement en tant qu'instruments de mise en oeuvre de la politique et non en qualité d'acteurs autonomes.

Les dialogues actuels portent essentiellement sur des aspects tels que la formation professionnelle et le développement régional, et font généralement intervenir les autorités publiques et la Commission.

Il n'existe à ce jour qu'un seul accord bipartite, conclu en 1988 entre le CSI de la région Rijn/Ijssel/Ems et son interlocuteur patronal local. Il concerne la formation professionnelle dans cette région particulière.

Des partenaires sociaux d'autres régions transfrontalières participent, dans le cadre du programme EURES, à des projets poursuivant un double objectif:

- a) fournir des informations relatives aux emplois vacants ainsi qu'aux conditions de vie et de travail dans les pays voisins;
- b) évaluer les besoins de formation professionnelle dans la région.

Le programme communautaire EURES est une composante de la stratégie de développement régional orientée vers l'emploi en l'absence de structures de coopération entre les autorités locales et régionales et les partenaires sociaux.

Cinq comités syndicaux interrégionaux⁷ ont conclu à ce jour des contrats avec la Commission, leurs interlocuteurs patronaux et les autorités nationales/régionales.

Le programme INTERREG, qui s'inscrit dans la politique régionale globale de la Communauté, vise à aider les zones frontalières internes et externes à surmonter leurs problèmes particuliers de développement, à promouvoir la création de réseaux de coopération transfrontalière à l'intérieur de la Communauté et à faciliter l'ajustement des zones frontalières nationales à leur nouveau rôle en tant que régions frontalières internes d'un marché intégré.

⁷ Les cinq comités syndicaux interrégionaux sont le Nord-Pas-de-Calais/Hainaut/Flandre occidentale/Kent, Schelde-Kempen, Euregio Maas/Rijn, Pôle européen de Développement (PED) et une partie de la Sarre/Lorraine/Luxembourg et Rhône/Alpes/Piemont/Val d'Aoste.

Le programme INTERREG prévoit la possibilité de nouer des relations tripartites dans les régions transfrontalières et implique, à ce titre, les Comités syndicaux interrégionaux dans la planification des différents projets.

La proposition de la Commission en vue d'une révision des réglementations régissant le fonctionnement des Fonds structurels ouvre de nouvelles perspectives de "consultations étroites avec les partenaires sociaux", dont la CES souhaite qu'elles soient mieux définies et qu'elles soient organisées à la fois au plan régional et national.

Si la CES atteint son objectif, la politique régionale communautaire devrait s'améliorer, éviter les abus et constituer un instrument de contrôle supplémentaire. Une participation plus intensive des syndicats permettrait peut-être de vaincre l'inaction et la non acceptation des instruments communautaires au niveau national⁸, et de catalyser le futur dialogue à l'échelon interrégional.

V. Les perspectives du dialogue social

La CES a toujours voulu développer le dialogue social "au-delà des avis communs" et considérer le dialogue comme une étape préliminaire sur la voie de l'objectif ultime que constitue l'édification d'un système européen de relations sociales.

Ci-dessous, une brève esquisse de l'évolution que pourrait connaître le dialogue dans ce sens sur la base des moyens actuellement disponibles.

Le Traité de Maastricht améliore incontestablement la base juridique de la politique sociale et de la politique du marché de l'emploi. Mais s'il élargit les compétences de la Communauté, la réglementation de l'action collective continue de relever des compétences nationales.

Ayant ces compétences et le Traité de Maastricht à l'esprit, trois possibilités générales de réglementation du marché du travail se présentent :

- la législation communautaire;
- la législation négociée;
- les négociations "pures".

Le choix de l'une ou l'autre de ces trois options dépend de la volonté des partenaires sociaux de négocier et/ou d'un intérêt ou d'un besoin particulier qui rendrait la législation communautaire préférable.

Tout système européen de relations sociales sera forcément différent des systèmes que nous connaissons au niveau national, en raison principalement de l'absence de droits de grèves et de conflits transfrontaliers. Ainsi, l'intérêt commun des partenaires sociaux est

⁸ La Politique régionale de la Communauté européenne - Positions syndicales, ISE, 1990

un élément déterminant des futures négociations dans le cadre d'un modèle que l'on pourrait qualifier d'évolution qualitative du dialogue social antérieur.

L'avancement du processus de négociations européennes dépend du rythme global de l'intégration. Si cette dernière s'amorce dans le domaine du marché du travail, on peut s'attendre à ce que les organisations patronales aient, à tous niveaux, intérêt à participer à un dialogue avec les syndicats dans le but éventuel d'éviter une législation mais surtout pour manifester leur bonne volonté à l'égard de la Commission et des gouvernements des Etats membres et obtenir les informations utiles concernant les initiatives prises sur le marché de l'emploi. Un autre raison réside peut-être dans les divergences politiques entre l'UNICE et les organisations sectorielles quant à la politique sociale à adopter ou quant au niveau auquel devraient se dérouler les négociations éventuelles.

A court terme, le développement des négociations transfrontalières interviendra de manière progressive et inégale selon les secteurs. L'évolution dépendra de la mesure dans lesquelles les entraves aux négociations seront maintenues ou levées. Il s'agit, en l'occurrence, des langues, des différences de traditions et de cultures sur le marché du travail, des intérêts des employeurs, etc.

Les développements doivent être principalement attendus au niveau interprofessionnel, au niveau sectoriel et au sein des multinationales.

En cas de maintien, voire de renforcement, de leur évolution par l'adoption de la directive, les structures d'information/de consultation pourraient stimuler la coordination des négociations au sein des multinationales mais n'iraient probablement pas jusqu'à couvrir les questions salariales.

Au niveau sectoriel, une convergence croissante des conditions du marché et de la production dans les secteurs les plus internationalisés pourrait renforcer la coordination des exigences dans le cadre des négociations nationales et conduire éventuellement à des accords sur le temps de travail ou l'introduction de nouvelles technologies. Le fait que certaines organisations patronales sectorielles ne se considèrent compétentes que dans les domaines économiques et techniques, et non dans le domaine social, risque évidemment de faire obstacle à cette évolution.

Le dialogue entre les trois organisations européennes au niveau interprofessionnel évoluera probablement vers un dialogue social conforme à la proposition de la Commission. Les trois partenaires ont la possibilité, dans un premier temps, de définir un système européen de relations sociales avant de procéder à l'établissement d'accords-cadres couvrant des aspects particuliers et précisant les objectifs communs, les procédures et les orientations générales.

* * * * *

*

Conférence CES-ISE

Dublin, les 28 et 29 octobre 1993

Document 4

**Le nouveau contexte du traité de Maastricht
Nouvelles compétences et élargissement du
vote à la majorité qualifiée**

par

Jean-Jacques DANIS

Chargé de recherche à l'ISE

L'accord sur la politique sociale conclu entre les Etats membres de la Communauté européenne à l'exception du Royaume-Uni, et annexé au Traité de instituant la Communauté européenne, traité dit "de Maastricht", prévoit dans son article 2, paragraphes 1 et 2

1. *En vue de réaliser les objectifs visés à l'article 1er, la Communauté soutient et complète l'action des Etats membres dans les domaines suivants :*

- *l'amélioration, en particulier, du milieu de travail pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs,*
- *les conditions de travail,*
- *l'information et la consultation des travailleurs,*
- *l'égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne leurs chances sur le marché du travail et le traitement dans le travail,*
- *l'intégration des personnes exclues du marché du travail, sans préjudice des dispositions de l'article 127 du traité instituant la Communauté européenne, ci-après dénommé "traité".*

2. *A cette fin, le Conseil peut arrêter, par voie de directive, des prescriptions minimales applicables progressivement, compte tenu des conditions et des réglementations techniques existants dans chacun des Etats membres. Ces directives évitent disposer des contraintes administratives, financières et juridiques telles qu'elles contrarieraient la création et le développement de petites et moyennes entreprises.*

Le Conseil statue selon la procédure visée à l'article 189C du traité et après consultation du Comité économique et social.

L'article 189C du traité stipule que le Conseil doit statuer à la majorité qualifiée, c'est-à-dire que les délibérations sont acquises si elles recueillent au moins cinquante-quatre voix (article 148 du traité).

Pour ces délibérations, les voix des membres sont pondérées de la façon suivante :

Belgique	5
Danemark	3
Allemagne	10
Grèce	5
Espagne	8
France	10
Irlande	3
Italie	10
Luxembourg	2
Pays-Bas	5
Portugal	5
Royaume-Uni	10

De ces cinq objectifs visés dans l'article 2.1., on peut constater que le premier n'est pas, en soi, une nouveauté, car cette procédure était déjà prévue par l'article 118A du traité de Rome complété par l'Acte Unique Européen. Les quatre autres apportent de nouvelles compétences à la Communauté européenne.

Il apparaît donc que du point de vue légal, l'accord clarifie les compétences communautaires (en particulier pour les conditions de travail, l'information, la consultation, l'égalité des chances entre hommes et femmes et la lutte contre l'exclusion) ainsi que le passage au vote à la majorité qualifiée pour adopter les mesures s'y référant. Il est regrettable que des matières importantes (comme par exemple, la sécurité sociale, la protection contre les licenciements, ...) restent soumises à la règle de l'unanimité et que d'autres (comme par exemple, les rémunérations, la liberté d'association, le droit syndical ...) soient explicitement exclues de l'Accord, bien qu'elles pourraient être reprises sur d'autres bases juridiques du Traité.

A côté de la législation, le rôle des partenaires sociaux a été renforcé. Ils doivent être consultés avant qu'une proposition formelle soit soumise par la Commission. Ils peuvent alors décider de poursuivre le processus par voie contractuelle. La voie ainsi ouverte est susceptible de développements féconds, mais elle devra garantir le respect rigoureux de l'autonomie des partenaires sociaux et de la non-intervention des autorités publiques dans les conventions collectives tant au niveau national que communautaire, notamment en ce qui concerne la validation par le Conseil des accords convenus dans le cadre contractuel lorsqu'il s'agit de matières soumises à la compétence communautaire.

LE CHAMP LEGISLATIF ET LE CHAMP CONTRACTUEL

Les tableaux suivants donnent un aperçu de la situation dans les Etats membres de la Communauté européenne.

Places respectives de la loi et de la convention collective dans les différents domaines du marché du travail

	Durée du travail	Travail à temps partiel	Contrats à durée déterminée	Travail intérimaire	Salaires minimaux	Indexation salaires	Licenciements collectifs	Licenciements individuels	Formation professionnelle
B	L CC	L ++ CC ++	L ++ CC ++	L ==	L ++ CC ++	L ++	L ==	L ++	L ++
DK	L CC	L ++ CC ++	--- CC ++	L ==	--- CC ==	L ++	L ==	L == CC ==	L ++ CC ++
D	L CC	L == CC ++	L ++ CC ++	L ++	--- CC ==	interdit	L ++	L ++ CC ==	L ==
GR	L CC	L ++ CC ++	--- CC ++		L ++	L ++ CC ++	L ++	L CC	L ++
E	L CC	L ++ CC ++	L ++ CC ++	L ++	L ==	---	L ==	L ++	L ++ CC ++
F	L CC	L ++ CC ++	L ++ CC ++	L ++	L ==	---	L ++ CC ++	L ++	L ++ CC ++
IRL	L CC	L == CC ++	--- CC ++	L ==	L == CC ==	---	L ==	L ==	L ++ CC ++
I	L CC	L == CC ++	L ++ CC ++	L ++ CC ++	Interdit CC ==	L ++ CC ++	L ==	L ++ CC ++	L ++ CC ++
L	L CC	L ==	--- CC ++	L ==	L ==	L ++	L ++	L ++	L ==
NL	L CC	L == CC ++	--- CC ++	L ==	L ++	L ++	--- CC ++	L == CC ++	L ==
P	L CC	L ++ CC ++	L ==	L ==	L ==	---	L ++	L ++	L ++
UK	L CC	--- CC ++	--- CC ++	---	L ++ CC ==	---	L ++	L ++	L ++ CC ++

NB: Chaque case fournit deux types d'information:

- 1) si la matière est réglée par loi: L,
ou par convention collective: CC,
ou n'est pas réglée par L/CC: ---
dans le pays concerné;
- 2) si la réglementation a changé: + +,
ou n'a pas changé: ==,
depuis 1982.

Source : Europe sociale, numéro spécial : "La dimension sociale du marché intérieur", 1988

La diversité des systèmes de régulation sociale dans la Communauté

Pays	Séparation loi/convention, intervention de l'État	Coordination entre les niveaux de conventions	Niveau conventionnel dominant
B	Imbrication étroite entre loi et convention; présence de l'État en fonction des problèmes	L'interprofessionnel offre une base minimale; avantages supplémentaires accordés par entreprise ou au niveau du secteur	Interprofessionnel et branches
DK	Autonomie des partenaires sociaux, mais présence importante dans la politique des revenus	L'accord interprofessionnel encadre des accords sectoriels	Branche
D	Loi de soutien à la négociation; principe de l'abstentionnisme de l'État	Coordination accrue entre les accords sectoriels et d'entreprise	Branche
GR	Partenaires sociaux très liés aux parties; presque exclusivité de la réglementation étatique		Branche
E	Autonomie des partenaires sociaux, participation de l'État aux accords tripartites	Emboîtement: l'accord interprofessionnel encadre l'accord sectoriel qui encadre l'accord entreprise	Branche
F	Importance de la loi; système centralisé; autonomie croissante des partenaires sociaux (lois Auroux)	Tentative de répartition stricte entre les niveaux (par les lois Auroux)	Branche
IRL	Principe de non-intervention de l'État, mais présence croissante	L'accord interprofessionnel encadre l'accord sectoriel complété par un accord d'entreprise	Branche
I	Loi de soutien à la négociation; récemment, diminution de la présence de l'État	Effort vers une complémentarité stricte entre accords sectoriels et d'entreprise	Branche
L	Imbrication étroite entre lois et conventions		Branche et entreprise
NL	Imbrication lois et conventions; récemment, diminution du rôle de l'État	L'accord interprofessionnel encadre de moins en moins l'accord sectoriel	Branche
P	Principe d'autonomie des partenaires; rôle de l'État toujours important		Branche
UK	Faible importance de la loi, mais contrat individuel très développé; abstentionnisme de l'État; principe des conventions bipartites		Branche et catégorie professionnelle

Source : Europe sociale, numéro spécial : "La dimension sociale du marché intérieur", 1988

Ces tableaux contiennent quelques inexactitudes et n'ont pas été mis à jour : par exemple, le travail interimaire n'est plus interdit en Italie. Cependant, et c'est leur seul objet, ils montrent clairement la diversité des approches dans les Etats membres.

Jusqu'avant la ratification du traité de Maastricht, la mise en oeuvre des politiques communautaires par les Institutions ne pouvait se faire que par voie législative; en effet, le Conseil des ministres et la Commission, quand celle-ci dispose de pouvoirs de décision autonome, disposent d'actes juridiques qui ont force de loi et qui, dans de nombreux cas, s'appliquent directement aux citoyens. Ces actes juridiques sont appelés :

- . **règlements**, lorsqu'ils s'imposent à tous directement; ce sont des textes de portée générale qui s'appliquent directement et intégralement dans les Etats membres. Ils donnent donc des droits directs ou imposent des obligations aux citoyens de la Communauté sans devoir être transposés dans une loi nationale;
- . **décisions**, lorsqu'ils s'imposent aux seuls Etats membres, entreprises ou individus visés;
- . **directives**, lorsqu'ils fixent seulement des objectifs obligatoires, qu'il appartient alors aux Etats membres de transcrire dans leur législation nationale dans un délai prescrit. Une directive laisse à chaque Etat membre le choix des moyens juridiques (loi, arrêté, décret, etc...) pour parvenir au but poursuivi;
- . **recommandation et avis**, lorsqu'il s'agit d'actes qui n'ont pas force obligatoire (sauf pour la recommandation dans le secteur CECA, où elle s'apparente à la directive).

Il est important de souligner que, selon un arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes, "le droit né du Traité (et donc des règlements et directives) ne pourrait, en raison de sa nature spécifique et originale, se voir judiciairement opposer un texte interne quelqu'il soit". Ainsi cet arrêt consacre la supériorité du droit communautaire par rapport aux lois nationales.

Dorénavant, une politique contractuelle communautaire est possible, sur la base - juridique- de l'article 4 de l'Accord social qui stipule :

"Article 4

1. *Le dialogue entre partenaires sociaux au niveau communautaire peut conduire, si ces derniers le souhaitent, à des relations conventionnelles, y compris des accords.*

2. *La mise en oeuvre des accords conclus au niveau communautaire intervient soit selon les procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux et aux Etats membres, soit, dans les matières relevant de l'article 2, à la demande conjointe des parties signataires, par une décision du Conseil sur proposition de la Commission.*

Le Conseil statue à la majorité qualifiée, sauf lorsque l'accord en question contient une ou plusieurs dispositions relatives à l'un des domaines visés à l'article 2 paragraphe 3, auquel cas il statue à l'unanimité."

Trois niveaux sont à définir pour la réalisation d'accords conventionnels : la consultation, la négociation et la mise en oeuvre ¹.

En ce qui concerne les consultations par la Commission des Communautés européennes, il est clair que l'UNICE, le CEEP et la CES doivent être les partenaires privilégiés de celles-ci, dans le cadre de l'Accord à onze. Le caractère privilégié ne signifie pas exclusif. En effet, la Commission devrait consulter en priorité, les partenaires sociaux "traditionnels" mais également d'autres partenaires, comme par exemples des organisations patronales et syndicales reconnues nationalement. Cette capacité de l'autorité publique rentre dans la fonction traditionnelle participative consistant à définir les partenaires qui donneront un avis.

Toutefois, compte tenu de la particularité de l'Accord social, le choix des partenaires, pour la consultation, influencera la structure de la table de la négociation et prédéterminera celle-ci.

C'est la raison pour laquelle il serait nécessaire d'établir quelques critères de reconnaissance. On pourrait considérer qu'en ce qui concerne les partenaires sociaux habilités à négocier, il doit s'agir de membres d'organisations représentatives des employeurs et des travailleurs, organisées au niveau européen et composées d'organisations nationales ayant dans chacun des douze Etats membres une représentation reconnue par les dispositions ou pratiques nationales.

Pour ce qui est de la négociation, il est important de souligner qu'elle n'est pas subordonnée à la consultation, car elle dépend de l'autonomie des partenaires sociaux. Ceux-ci, pour négocier, n'ont pas impérativement besoin de l'égide de la Commission des Communautés européennes. De même, l'aptitude, le droit à négocier ne dépend pas de critères de représentativité fixés par des instances communautaires, mais, toujours en application du critère d'autonomie, d'une reconnaissance mutuelle entre les partenaires sociaux.

¹ Voir à ce sujet également les documents de travail préparés par l'ISE en vue de la conférence sur "Les dimensions européennes de la négociation collective après Maastricht" organisée conjointement par la CES et l'ISE à Luxembourg les 1er et 2 juin 1992.

Toutefois, au niveau de la consultation, le choix fait par la Commission en ce qui concerne les participants n'est pas neutre au regard de la négociation. D'autre part, le fait que les partenaires privilégiés de la consultation soient l'UNICE, le CEEP et la CES n'implique pas que ces trois organismes doivent, ou leurs composants, être systématiquement parties pour la négociation; pour certaines initiatives, la CES peut, par exemple, très bien négocier uniquement avec le CEEP, si les besoins sont là.

Dans ce même esprit, la notion de composante de l'UNICE et de la CES est importante pour ce qui est des aspects sectoriels de la négociation.

Quant aux thèmes mêmes des négociations, il est clair qu'il s'agit à la fois d'un équilibre des intérêts politiques et de l'existence de rapports de force.

Il peut être dans l'intérêt de tous d'avoir un bon accord plutôt qu'une mauvaise directive. La définition de ce qualificatif varie bien évidemment selon le point de vue, syndical ou patronal.

Le troisième niveau est celui de la mise en oeuvre de l'accord. Selon l'article 4.2 de l'accord social, il existe deux possibilités, à savoir soit les procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux et aux Etats membres, soit par une décision du Conseil.

La première possibilité ne pose pas de nouveaux problèmes. Pour la seconde, en cas de décision du Conseil (instrument juridique dont la définition est reprise plus haut), cela doit obligatoirement impliquer que le texte de l'accord ne sera pas modifié même d'un iota, par le Conseil. L'accord doit préciser qu'en cas de modification, celui-ci devient caduc. Si changement il y a, l'accord n'est plus l'accord et par voie de conséquence, la procédure de consultation et de coopération doit reprendre avec des institutions communautaires concernées (Comité économique et social et Parlement européen).

En cas de décision du Conseil, l'obligation de résultat, c'est-à-dire de mise en oeuvre, existe. Il s'agit en effet d'une "loi européenne" applicable directement aux destinataires. Cependant, celle-ci ne signifie pas nécessairement qu'on se trouve face à une procédure d'extension, erga omnes ou non.

* * * * *

*

Conférence CES-ISE
DUBLIN, 28 /29 OCTOBRE 1993

Document 5

**Croissance, compétitivité et emploi :
éléments d'un modèle européen**

par
David FODEN
Chargé de recherche à l'ISE

INTRODUCTION

Le présent document de réflexion tente de définir les principaux éléments d'un modèle européen de compétitivité que la CES serait disposée à défendre tout en cherchant à déterminer si, dans un contexte d'intégration économique globale, les aspirations exprimées dans cette approche sont aussi irréalistes qu'on l'affirme souvent.

Selon les milieux conservateurs et nombre d'employeurs, la crise du chômage que connaît l'Europe serait due à une perte de compétitivité par rapport au reste du monde. L'intégration plus poussée des économies a rendu la concurrence plus vive et les systèmes européens de protection sociale ainsi que les législations du travail constitueraient un désavantage. Selon ce point de vue, la création d'emplois exigerait une réduction des coûts du travail et le rétablissement des "motivations de travailler" par une diminution de la protection sociale ainsi qu'un accroissement de la flexibilité du marché du travail. Ces propositions signifieraient, entre autres, des salaires flexibles à la baisse, un assouplissement des réglementations en matière de licenciements, et une plus grande facilité pour les employeurs d'imposer des contraintes diverses à leurs salariés.

Une telle approche remettrait en cause le modèle européen de compétitivité et de justice sociale que nous esquissons plus loin. Elle serait une tentative d'imposer le changement au travers de l'insécurité plutôt que de créer un climat de confiance et de sécurité, qui est une composante essentielle du changement. Dans le système traditionnel européen de compétitivité, le changement a été accepté dans la mesure où ceux qui en étaient les perdants étaient aidés par leur entreprise, leur syndicat et l'Etat. Avec leurs nouvelles formes de flexibilité, les entreprises ne feront qu'aggraver la situation : elles essaieront de licencier les travailleurs, les syndicats seront affaiblis tandis que l'Etat réduira son intervention. Si l'on veut éviter que l'Europe s'engage dans cette voie, il convient d'abord de porter un diagnostic sur les causes de la crise actuelle et, ensuite, de démontrer le bien-fondé de l'approche syndicale et des solutions proposées par les syndicats.

LA COMPÉTITIVITÉ ET LE CHÔMAGE

Quelles peuvent être les réponses syndicales dans le cadre du débat politique actuel ? L'Europe souffre-t-elle d'un problème de compétitivité ? Et quel en est le lien avec la crise du chômage ? Le système européen de protection sociale, encore trop peu développé de l'avis des syndicats, devra-t-il faire marche arrière ?

Il est difficile de déterminer si, dans une perspective globale, l'Europe a perdu de sa compétitivité. Les fluctuations du coût de la main-d'oeuvre par unité de production, exprimé en monnaie commune, font penser que si, depuis la fin des années 1980, la Communauté européenne a perdu de sa compétitivité par rapport aux Etats-Unis, la Communauté comme les Etats-Unis ont amélioré leur compétitivité par rapport au Japon. Faire remarquer que la part de l'Europe occidentale au commerce mondial a régressé ne nous apprend pas grand chose sur sa compétitivité : une situation identique peut résulter d'un processus positif de développement des pays du tiers monde et de leur intégration dans l'économie mondiale. Certains pays en développement et d'anciens pays communistes peuvent, de toute évidence, constituer une menace pour l'emploi en Europe

occidentale mais le problème ne devrait pas être insurmontable à partir du moment où ces pays développent une demande nationale et importent des produits ouest-européens.

Certains emplois de secteurs soumis à la très forte concurrence internationale sont probablement menacés, s'ils n'ont pas déjà disparu, en raison d'un coût unitaire excessif de la main-d'oeuvre sur la base des taux de change courants. Pour ce type d'emploi, l'examen des coûts, et notamment des coûts du travail, et la renégociation éventuelle de ceux-ci, est une nécessité permanente afin de préserver la compétitivité. De plus, avec la poursuite de l'intégration économique globale, des changements apportés aux avantages comparatifs peuvent en effet entraîner la disparition de tels emplois. Cette situation ne devrait pas être trop préoccupante pour autant, d'une part, que la balance européenne des paiements soit saine et que, d'autre part, les secteurs économiques parviennent à générer des emplois de qualité comparable.

Il reste toutefois à démontrer que la crise du chômage en Europe s'explique par une perte de compétitivité par rapport au reste du monde. Le déficit de la balance des comptes courants de l'Espace économique européen par rapport au reste du monde est inférieur à 1% du PIB, et 95% du commerce de l'EEE est interne. Le développement du marché intérieur avait précisément pour objectif de permettre le niveau d'autonomie économique que cela implique.

La crise que connaît l'Europe est, avant tout, la crise du chômage et c'est sur ce plan là que la politique doit intervenir. L'Europe est parfaitement capable de générer sa propre croissance économique et de l'emploi. Ce ne sont pas tant les producteurs des pays à bas salaires du sud-est asiatique qui représentent l'obstacle majeur, que plutôt l'absence de volonté politique et l'immobilisme institutionnel en Europe.

ACTION IMMÉDIATE

La première priorité est de lancer un programme massif et concerté de relance impliquant des mesures à la fois nationales et européennes :

- L'objectif devrait être une croissance durable de 3 à 3,5% par an et la diminution de moitié du niveau du chômage en l'espace de cinq ans
- L'absence de croissance n'est certes pas l'unique cause de la hausse du chômage et, donc, des problèmes posés par le déficit budgétaire, mais c'est incontestablement la cause la plus importante
- Aucun pays européen n'est en mesure d'assurer, seul, son propre rétablissement par des mesures unilatérales. Par contre, des actions communes permettent, d'une part, de maximiser les bénéfices de politiques d'expansion et, d'autre part, de limiter les contraintes budgétaires ainsi que dans le domaine de la balance des paiements.

Il faut dès lors :

- réduire de manière significative les taux d'intérêt
- renforcer l'offre, et non pas seulement la demande; donner la priorité à l'investissement tant privé que public, en particulier dans les infrastructures, la recherche et les nouvelles technologies; développer les politiques du marché du travail

- financer ce programme à l'aide des fonds structurels européens ainsi que d'un accroissement important, pouvant aller jusqu'à 4% du PIB, des crédits de la Banque européenne d'investissement et du Fonds européen d'investissement
- développer les mesures de contrôle de la spéculation monétaire au niveau de la CE
- accepter, le cas échéant, des hausses à court terme des déficits budgétaires. En effet, une reprise de la croissance devrait permettre, à son tour, de réduire ces déficits de manière significative à moyen terme. Il y a lieu, en outre, d'explorer des voies alternatives, telles que par exemple une nouvelles répartition des dépenses publiques et un accroissement des recettes *via* de nouvelles formes de taxes (par exemple les écotaxes). Si de telles mesures sont compensées par des dépenses accrues, elles ne risqueraient pas, en effet, d'entraîner une chute de la consommation ou un frein à l'investissement.

CHÔMAGE STRUCTUREL

A plus long terme, l'Europe est confrontée à un chômage structurel. Cette situation a plusieurs origines. En premier lieu, un manque d'adaptation à l'évolution des exigences et l'absence de recyclage professionnel des travailleurs licenciés. En deuxième lieu, la concentration régionale des secteurs d'activités en déclin, qui a entraîné des pertes d'emplois massives dans certaines localités où un redressement rapide s'avère difficile. Et, enfin, le recours délibéré au chômage en tant qu'outil de politique économique destiné à imposer une discipline aux travailleurs et à réprimer les pressions inflationnistes. En ce qui concerne ce dernier aspect, la crédibilité de la menace du chômage exigeait le maintien d'une masse substantielle de chômeurs - lesquels ont progressivement relevé du chômage structurel pour avoir perdu leur compétence et leur confiance. Ils ne constituaient même plus, dès lors, un moyen crédible d'imposer une discipline à ceux qui avaient un emploi, et chaque phase de reprise a accentué davantage encore les blocages au niveau des qualifications en multipliant le nombre des chômeurs.

La seule véritable solution à ces problèmes réside dans la mise en place de politiques dynamiques au plan régional et sur le marché de l'emploi, ainsi que dans un consensus anti-inflationniste parmi les acteurs sociaux. Une telle approche permettrait certainement à l'économie de fonctionner pratiquement à pleine capacité. Mais il doit également exister une série de mesures (et de réaffectations de la demande à des usages différents) capables de promouvoir un schéma de croissance à plus forte densité d'emploi. Il peut s'avérer utile, dans ce contexte, d'examiner si les systèmes de protection sociale agissent parfois à l'inverse du but recherché en freinant l'investissement et la création d'emplois; si les modalités de financement des systèmes sociaux et d'assistance tendent à orienter la production vers des structures à plus forte densité de capitaux en raison du coût élevé des travailleurs; et si, dans certains cas, les systèmes de protection sociale ne sont pas devenus trop généreux et onéreux. La discussion de ces thèmes sera délicate mais elle s'inscrit dans le modèle décrit plus avant. Faute d'être agréable, le changement peut être acceptable s'il est négocié. Et ce compromis doit également garantir la croissance et l'emploi. Des "pactes sociaux" de ce type ont d'ores et déjà été négociés dans plusieurs pays d'Europe occidentale.

UN MODÈLE SYNDICAL DE COMPÉTITIVITÉ ET DE JUSTICE SOCIALE

Ce chapitre est consacré à la définition des principes d'un "modèle syndical de compétitivité et de justice sociale" en termes d'objectifs, de philosophie et d'éléments spécifiques du système. Certaines des grandes questions soulevées à l'occasion de cette approche générale sont examinées plus loin dans le document.

LES OBJECTIFS DU SYSTÈME

Le mouvement syndical européen aspire à ce qu'un tel système poursuive les quatre objectifs suivants :

- la mise en place et le maintien de sociétés ouvertes et démocratiques;
- la prospérité matérielle;
- la participation des citoyens et de toutes les catégories de la population aux structures décisionnelles globales;
- la promotion de la cohésion sociale et de la solidarité parmi les individus et les groupes qui constituent la société.

Un cinquième critère apparaît comme une nécessité plutôt que comme un objectif du système : il s'agit de sa durabilité. Celle-ci n'exige pas seulement la création d'une structure durable de production et de distribution mais également que le système soit auto-renouvelable en termes de société. La poursuite de ces objectifs doit donc s'accompagner d'un soutien permanent aux valeurs qu'ils incarnent, ainsi que de l'édification d'institutions compatibles avec la continuité du processus dans le temps.

La poursuite du plein emploi représente, par ailleurs, un objectif capital à la fois dans le cadre des quatre objectifs définis plus haut et d'un soutien en vue de la reproduction du système dans le temps. Tout autre objectif équivaut à condamner une partie de la population, qui se verrait refuser la possibilité d'avoir un emploi, malgré sa volonté et sa capacité de travailler. Une telle approche est de toute évidence inacceptable, tant pour les syndicats que pour l'opinion publique en général. Le plein emploi exerce par contre une action positive sur tous les objectifs mentionnés plus haut et joue de plus un rôle central en offrant aux individus qui composent la société des chances et des opportunités plutôt que l'incertitude et l'insécurité.

Avant même d'envisager la "philosophie" que de tels objectifs impliquent au niveau de l'organisation économique, il apparaît clairement qu'un certain nombre d'approches doivent être exclues. Car ni le capitalisme néo-libéral débridé ni la planification centrale de type GOSPLAN ne permettront, en effet, de les réaliser. Le libre jeu des forces du marché a cohabité aussi bien avec l'autoritarisme anti-démocratique qu'avec la démocratie politique. L'accumulation de capital qu'il encourage ne doit certainement pas être automatiquement confondue avec la prospérité matérielle. En outre, elle va directement à l'encontre des structures et des approches participatives qui favorisent la solidarité. D'autre part, l'approche de type GOSPLAN a échoué en matière de démocratie. Elle n'a pas apporté la prospérité, n'a été participative que dans le sens bureaucratique du terme et - ce qui était sans doute inévitable - elle a davantage redistribué la misère plutôt que contribué à la solidarité. Aucune de ces deux approches extrêmes ne passe en outre avec succès "l'épreuve de la durabilité".

Le rappel de ces échecs a un double but. Il s'agit, d'une part, de souligner l'ampleur du défi que constitue la mise en place d'un système économique et social durable, efficace et humain et, d'autre part, de fixer les limites dans lesquelles s'inscrit la définition d'un tel système.

LA PHILOSOPHIE DU SYSTÈME

La philosophie de l'approche décrite dans ce document pourrait se résumer comme suit : *"Appliquez les règles du marché mais ne laissez pas le marché faire les règles"*. Il s'agit donc d'une approche plus pragmatique qu'idéologique qui intègre (et cherche à reproduire) les aspects créatifs et dynamiques de la "libre entreprise" telle qu'elle s'est développée dans le monde industriel avancé, à savoir la mise au point de nouveaux produits et la pression de la concurrence en vue de prix plus étudiés, l'efficacité (pour une répartition donnée du revenu) de l'affectation des ressources, et la satisfaction de nombreux besoins matériels.

La libre entreprise présente néanmoins des aspects destructeurs qu'il convient de réglementer. La pression concurrentielle peut conduire à l'exploitation de l'environnement, des travailleurs, des consommateurs et de la société en général dès que l'on autorise les producteurs (ou qu'on les incite) à minimiser leurs propres coûts et à déverser sur la collectivité le reliquat de leur production - qu'il s'agisse de déchets, de travailleurs appauvris ou de sous-produits indésirables. Des règles communes doivent donc être établies afin d'éviter une optimisation du profit qui se baserait sur de telles formes d'exploitation.

L'absence d'une réglementation dans ce sens ferait peut-être l'affaire d'un producteur particulier mais certainement pas celle de l'ensemble de l'économie et de la société. La concurrence devient un jeu à somme nulle (voire même un jeu à somme négative) lorsqu'une entreprise, une région ou une nation se développe au détriment d'une autre. Pour éviter que la concurrence engendre ces effets de "dumping" ou de "pollution", il faut non seulement instaurer une réglementation qui tempère les forces du marché mais également fixer un minimum de normes obligatoires communes dans l'espace géographique au sein duquel s'exercera la libre concurrence.

Dans le domaine qui relève des préoccupations les plus immédiates des syndicats, c'est-à-dire le marché du travail, c'est à l'Etat ou aux autorités publiques qu'il revient d'assumer la responsabilité pour une telle réglementation. De leur côté, les syndicats et les employeurs ont également un rôle à jouer dans ce domaine. L'équilibre entre ces deux formes de réglementation varie fortement selon les pays. Pour leur part, les syndicats considèrent que la négociation collective, ainsi que toute autre forme de dialogue social, contribuent à la "subsidiarité", en créant une sphère de réglementation démocratique hors du contrôle de l'Etat. La "participation" ainsi que la qualité de la démocratie s'en trouvent rehaussées.

D'autres éléments du système, décrits plus avant, impliquent également l'action de l'Etat ou des autorités publiques afin de modérer les forces du marché. Il est important, ici aussi, que de telles actions ne soient pas la prérogative exclusive de l'Etat, mais que les interlocuteurs sociaux, le secteur non marchand et les organisations non gouvernementales aient également la possibilité d'exercer un rôle.

LES ÉLÉMENTS DU SYSTÈME

Les éléments d'un modèle syndical de compétitivité qui vont être décrits ci-après s'inscrivent dans une économie "mixte" à deux égards : premièrement, dans le sens traditionnel d'une économie où le secteur public et le secteur privé ont tous deux un rôle à jouer; deuxièmement, dans le sens d'une économie où des formes de production à forte valeur ajoutée et compétitives au plan international coexistent avec des domaines d'activité protégés de la concurrence internationale au niveau de leur propriété, de leur organisation ou de leur réglementation. L'appartenance à l'une ou l'autre de ces catégories n'est toutefois pas exclusive puisque l'on trouve des producteurs compétitifs au plan international dans le secteur public et qu'il existe des exemples d'activité "protégée" dans le secteur privé.

Le fil conducteur entre les divers éléments ci-après est la recherche d'un engagement vis-à-vis de relations à long terme et d'un processus de développement, tant économique que social, plutôt que d'un simple succès commercial.

LE PLEIN EMPLOI

Comme indiqué plus haut, le plein emploi est un élément fondamental d'un modèle qui vise à la fois la prospérité matérielle et la cohésion sociale. La manière la plus efficace de générer des ressources et d'assurer une distribution équitable des revenus est de garantir un emploi à tous ceux qui souhaitent travailler. Depuis plusieurs années, l'Europe occidentale est très en deçà de cet objectif et pâtit à l'heure actuelle à la fois d'un taux élevé de chômage structurel et d'une masse de chômeurs issus de la présente récession. Une réponse doit être trouvée à ces deux problèmes. Un programme urgent de rétablissement économique (tel que décrit sous la rubrique "compétitivité et chômage") doit être couplé à des politiques du marché de l'emploi à long terme destinées à remédier au chômage structurel. Ce n'est qu'ainsi que l'on réussira à remplacer le chômage par des emplois valorisants plutôt que par des tâches dégradantes.

Une autre solution pourra être offerte *via* la combinaison de nouveaux modes de travail et de négociations en vue d'une réduction et d'un aménagement du temps de travail, l'objectif étant d'accroître les choix sur le marché du travail pour ceux qui cherchent un emploi, d'améliorer les conditions de ceux qui ont un emploi et de garantir les droits légitimes de tous. Les employeurs, les syndicats et les pouvoirs publics devront oeuvrer ensemble pour réaliser cet objectif.

L'INVESTISSEMENT PUBLIC

Un élément-clé est le rôle joué par l'Etat dans le soutien de l'offre. Le secteur privé manifeste une tendance, largement admise d'ailleurs, à sous-investir dans des facteurs de production tels que l'infrastructure physique, les connaissances théoriques et pratiques des travailleurs, ou la "base de connaissance" de l'économie par le biais de la recherche et du développement technologique (R&DT). Cette situation s'explique essentiellement par la difficulté qu'éprouve le secteur privé à déterminer le prix de production et à s'assurer un rendement de ce type d'investissement.

Or, tout développement économique (et social) requiert cet investissement, et le rôle du secteur public dans le financement de l'infrastructure, de la R&DT, de l'éducation et de la formation est, dès lors, largement accepté. L'apport de cet investissement au développement économique engendre un rendement valable, même en termes financiers étroits, à condition qu'un système fiscal adéquat parvienne à "saisir" la part de la valeur ajoutée à laquelle l'Etat a contribué.

L'ETAT-PROVIDENCE

Le second rôle que l'Etat doit jouer - mais pas forcément à titre exclusif - consiste à assurer les services essentiels et la protection sociale. A partir du moment où la cohésion sociale et la solidarité font partie des objectifs du système, l'autorité et les ressources de l'Etat doivent être mises en oeuvre pour les garantir. L'importance de l'Etat-providence dans l'octroi d'un traitement digne aux catégories les plus vulnérables est largement reconnue, mais à moins que l'importance économique des soins de santé et de l'assurance sociale le soit également, l'Etat-providence s'expose aux critiques de ceux qui le considèrent comme une forme moderne de charité : louable en soi, certes, mais néanmoins une dépense que l'on peut se permettre ou non, selon les circonstances. L'Etat-providence est, en réalité, un "lubrifiant" fort utile dans le mécanisme du changement structurel permanent de la vie économique - qui tend à se généraliser et à s'accélérer - au cours duquel les ressources sont transférées vers des destinations plus productives. Sans la protection offerte par les systèmes de prévoyance sociale contre des risques tels que la maladie, le chômage et la mise à la retraite, la réticence à l'égard du changement structurel - et des aléas qu'il comporte - serait beaucoup plus grande.

Le régime de Sécurité sociale du système de protection sociale est financé, du moins en partie, par des contributions directes des employeurs et des travailleurs. Dans certains pays, les partenaires sociaux sont en outre directement impliqués dans la gestion des fonds de la sécurité sociale. Il s'agit là, une fois encore, de la subsidiarité, les objectifs communs étant servis non par l'Etat, mais par d'autres institutions de la société civile.

LA FINANCE ET L'INDUSTRIE

Un quatrième élément du système porte directement sur le caractère de long terme que doit revêtir le processus de développement. En effet, les liens entre la finance et l'industrie doivent, par leur nature même, favoriser une planification à longue échéance en ce qui concerne les investissements et leur rendement. Un débat académique intervient actuellement sur le point de savoir si le financement de type anglo-saxon du marché boursier et les règles en matière de prise de contrôle obligent les sociétés à donner la priorité aux bénéfices à court terme plutôt qu'aux investissements à long terme. Les marchés boursiers tendraient à sous-évaluer des investissements tels que la recherche et le développement de produits, qui ne donnent de résultats qu'à longue échéance. Les sociétés dont la direction effectue ce type d'investissement tendent donc à diminuer ainsi le prix de leurs actions et à s'exposer davantage aux offres publiques d'achat.

Aussi fondés que puissent être ces arguments, il ne fait aucun doute que les systèmes de droit et de gestion des sociétés qui bloquent les ventes et achats de celles-ci sont parvenus à instaurer des relations stables et de longue durée avec des partenaires financiers publics. L'Allemagne, les Pays-Bas et le Japon en sont d'évidents exemples.

UN GOUVERNEMENT DYNAMIQUE

Un cinquième élément du système est le rôle dynamique et direct que peut jouer l'Etat dans l'orientation du développement. Il dispose à cette fin de toute une série d'instruments : avantages fiscaux, dépenses discrétionnaires, fixation de normes, mécanismes de régulation, etc. L'objectif peut être, par exemple, la promotion du développement régional ou la diversification sectorielle. Une importance particulière a été accordée récemment aux politiques de l'environnement dans la perspective d'un développement économique durable pour l'avenir et d'une réparation des dégâts causés dans le passé. Le débat sur la politique de l'environnement est intéressant dans la mesure où il fait apparaître un consensus assez large en faveur d'une approche globale couvrant à la fois la réglementation directe (établissement de normes, interdiction de certaines activités) et les mesures d'incitation basées sur le marché (application du principe du "pollueur-payeur" au travers de la vente de quotas en ce qui concerne la production de déchets, versement de cautions afin de promouvoir le recyclage des produits, etc.). Le domaine de l'environnement ne serait d'ailleurs pas le seul à bénéficier d'une synthèse de ces différentes approches.

LES RELATIONS DU TRAVAIL

Le système comporte un sixième élément qui intéresse tout particulièrement les syndicats, à savoir la politique adoptée en matière de relations du travail. Différents aspects sont importants dans ce contexte, qui visent tous à accroître la productivité et l'adaptabilité de la main-d'oeuvre en favorisant un engagement à long terme en matière de développement des qualifications et de sécurité de l'emploi. Il s'agit de l'antithèse de la "flexibilité obligée" - cette approche qui contraint les travailleurs à s'adapter aux "nouvelles réalités du marché" sans aucun engagement à long terme vis-à-vis de leur bien-être, d'une part, ou du partage des coûts et des charges de l'ajustement, d'autre part. A partir du moment où l'ensemble du système économique doit bénéficier de la flexibilité, il serait injuste d'en faire payer tout le prix aux travailleurs. Une telle approche risque, en outre, d'être auto-destructrice en suscitant de l'hostilité et de l'opposition.

a) L'amélioration des compétences

Le premier aspect couvre donc une série d'actions destinées à renforcer la base des qualifications qui sous-tendent l'ensemble de l'économie. Il s'agit, d'une part, d'assurer les compétences de ceux qui ont un emploi et de permettre l'actualisation de leurs qualifications tout au long de leur vie professionnelle. D'autre part, il est nécessaire d'investir dans les aptitudes de ceux qui n'ont pas d'emploi, qu'ils soient officiellement au chômage ou non. De très nombreux chômeurs européens, et les chômeurs de longue durée en particulier, sont délaissés par les employeurs parce que leurs qualifications ne sont plus demandées ou parce qu'ils ne les maîtrisent plus par manque de pratique. En cas de relance économique, ces travailleurs seraient incapables d'assumer les emplois proposés. La solution au problème du chômage structurel en Europe est donc largement liée aux possibilités qui leur sont offertes d'améliorer leurs aptitudes et d'acquérir une expérience professionnelle. Etant donné que l'Europe connaît également un problème de "sous-emploi structurel" - et le taux de participation relativement faible à certains marchés européens de l'emploi fait penser que plusieurs pays sont dans ce cas - les arguments sont tout aussi valables en ce qui concerne la formation et la reconversion professionnelle de ceux qui souhaitent entrer ou revenir sur le marché du travail. Ces actions en vue du

développement des compétences devraient intégrer des politiques d'égalité pour éviter la création de nouveaux types d'exclusion.

b) Le travail et l'expérience professionnelle

Le second aspect est l'offre de travail et l'expérience professionnelle. Aussi important que puisse être le rétablissement du plein emploi en tant qu'objectif stratégique à long terme, les efforts et les fonds consacrés à l'amélioration des compétences seront vains si cette action ne s'accompagne pas d'une multiplication des possibilités d'emploi. Les programmes d'emploi et d'expérience professionnelle doivent donc faire partie intégrante de toute approche cohérente visant au perfectionnement des aptitudes à long terme.

c) Le droit du travail

Le troisième aspect est la garantie d'un traitement équitable des travailleurs. Il impose la mise en place d'une structure de droits et de représentation afin que chaque travailleur connaisse son droit à un traitement équitable dans le cadre de son emploi, et qu'il n'hésite pas à le faire valoir. La transparence s'impose également afin que chaque travailleur puisse juger de l'équité de son traitement par rapport à celui des autres. Cette approche suscitera probablement un soutien du développement de l'entreprise de la part des travailleurs, à plus forte raison s'ils participent aux décisions touchant leur vie professionnelle. La confiance des travailleurs ainsi obtenue aura un impact positif direct sur la coopération en matière de changement et de flexibilité.

d) Les négociations collectives

Ce dernier aspect des "politiques du marché de l'emploi" rejoint le rôle des négociations collectives qui sont à la fois un outil ou un mécanisme de fixation des normes de travail et une structure de participation en soi. Lorsqu'ils peuvent intervenir directement dans les décisions relatives à leur propre traitement professionnel, les travailleurs auront toutes les raisons d'avoir confiance dans le processus et de lui apporter leur appui. Les rémunérations et les conditions de travail imposées ne permettent pas de susciter cette confiance.

Les négociations collectives jouent néanmoins un rôle plus large dans l'ensemble du système économique puisqu'elles veillent à ce que les gains de productivité engendrés par les investissements en biens d'équipement, en compétences, etc. soient, partiellement du moins, redistribués aux travailleurs et, dès lors aussi, dans l'économie. Une telle démarche est indispensable au développement d'un marché intérieur équilibré, capable de susciter les exigences des consommateurs et d'y répondre.

Certaines entreprises ou économies nationales particulières peuvent survivre en refusant d'accorder aux salariés la part qui leur revient de la valeur ajoutée produite par leur travail, et en comptant sur la demande générée ailleurs dans le système économique pour leur offrir un marché. Mais cette approche n'est pas viable au niveau de l'ensemble du système. Il s'agirait, dans le meilleur des cas, d'un jeu à somme nulle; la production de cette main-d'oeuvre exploitée entraînerait plus probablement le déplacement d'autres productions, et donc des revenus liés à ces productions - et aurait donc un effet déflationniste. On peut concevoir que la demande se maintiendrait grâce au

réinvestissement systématique des bénéfiques dans des formes de production à plus forte densité de capital. Mais s'il ne crée pas de demande de la part du consommateur final, ce processus est intrinsèquement instable (il ne pourrait être maintenu que par une accélération permanente de l'accumulation de capitaux) et, en menaçant de remplacer la main-d'oeuvre par du capital, il finirait par affaiblir la demande des consommateurs dont, en définitive, il dépend.

La pratique des négociations collectives - et l'existence de syndicats libres qui y est liée - est donc un élément majeur de tout système économique et social qui se veut stable. Tout comme les normes législatives en matière d'emploi, il écarte les options de "main-d'oeuvre bon marché" et oblige ainsi le système à atteindre un niveau élevé de productivité par le biais de l'investissement et de la modernisation plutôt que par celui de l'exploitation. Plus que d'autres formes de normes du travail, il ouvre un marché potentiel pour de nouveaux produits qu'une productivité accrue peut utilement offrir.

On pourrait résumer les divers aspects de l'élément "politique du marché du travail" du système par une double nécessité : des politiques actives du marché du travail, d'une part, et un système de relations sociales, d'autre part. Ce dernier comprend l'institution des négociations collectives et les structures de représentation sur lesquelles il est érigé, ainsi qu'un système de droit du travail. Des procédures et des normes spécifiques, de même que des droits individuels et collectifs font partie intégrante du système. L'équilibre entre ces différentes composantes peut néanmoins être extrêmement variable, comme c'est actuellement le cas en Europe occidentale.

LES POLITIQUES SOCIALES

Outre son élément "politique de l'emploi", le système doit comprendre un volet de politique sociale qui recoupe partiellement le premier. Des politiques et programmes spécifiques s'avèrent effectivement indispensables dans la perspective des objectifs de cohésion et de solidarité afin de lutter contre l'exclusion, d'assurer la redistribution des revenus et de promouvoir la cohésion. Une inégalité flagrante semble se perpétuer en ce qui concerne l'égalité d'accès au logement et à l'éducation, et une approche à long terme, couvrant à la fois les transferts financiers nécessaires au soulagement de la misère et les politiques structurelles requises pour en supprimer les causes, est devenue impérative. Comme déjà indiqué, l'autorité et les ressources de l'Etat s'avèrent indispensables à cette fin. Mais les organisations non gouvernementales, les réseaux de coopération et le secteur bénévole en général peuvent néanmoins constituer un apport précieux.

La conjugaison de ces différentes forces peut produire ce capital social que l'on reconnaît de plus en plus comme un facteur majeur de production, parallèlement au capital matériel. Le capital social est l'organisation formelle et informelle d'une coopération fondée sur un certain degré de confiance et de besoin réciproque. Les communautés ayant un niveau de capital social élevé parviennent à mieux rentabiliser leurs ressources par une mise en commun des compétences et des équipements. Contrairement au capital matériel, le capital social ne se dégrade pas à l'usage, bien au contraire : il se renforce. Sa création est impossible dans des communautés caractérisées par des inégalités massives et d'importantes poches d'exclusion. C'est pourquoi les politiques sociales contribuent aussi bien à l'aspect économique qu'à l'aspect social du modèle que les syndicats sont prêts à défendre.

Un système intégrant les divers éléments qui viennent d'être décrits présentera, de toute évidence, deux caractéristiques supplémentaires. Premièrement, la distribution globale du revenu et de la richesse sera confinée dans des limites plus étroites que dans le cadre d'un système de marché libre totalement déréglementé. Cette situation résulte des objectifs fixés ainsi que du fonctionnement des éléments décrits. Deuxièmement, une assiette fiscale solide est requise en raison du rôle actif joué par l'Etat - et de la nécessité de redistribuer les revenus. Ce qui signifie notamment que la tendance actuelle d'offrir des avantages fiscaux à des capitaux mobiles à l'échelon international doit faire l'objet de réglementations communes.

LES QUESTIONS-CLÉS

Les paragraphes suivants seront consacrés aux grandes questions soulevées par l'approche de l'organisation économique et sociale - nécessairement incomplète et assez générale - qui vient d'être décrite. Ces questions portent sur la faisabilité globale de la création et du maintien d'un modèle caractérisé à la fois par un niveau élevé de la productivité et des salaires, et la promotion de la solidarité et de la cohésion.

Une première question concerne l'équilibre à trouver entre le marché et les autres forces. Les aspects décrits plus haut mettent en évidence le rôle de structures destinées à favoriser le développement et les relations à long terme. L'action de l'Etat, le système des relations du travail, la notion selon laquelle les entreprises devraient être gérées dans l'intérêt d'un groupe dépassant celui des seuls actionnaires, sont autant d'éléments de cette approche. Mais comment trouver l'équilibre entre la mise en place de ces facteurs institutionnels et les mécanismes du marché ? La règle générale doit-elle être le libre jeu des forces du marché avec une dérogation lorsqu'une défaillance de celui-ci, ou son fonctionnement même, met le système en péril?

Une autre question, liée à la précédente, concerne le maintien de la confiance des entreprises et la propension à investir. Les milieux industriels et commerciaux se plaignent régulièrement que "l'intrusion" de l'Etat ou d'autres pouvoirs réglementaires nuit à la rentabilité et empêche l'investissement. Sans accepter tous les arguments des milieux d'affaires, on peut admettre qu'à la limite, les efforts visant à tempérer le côté "destructeur" de la libre entreprise peuvent effectivement en bloquer le côté "créateur". Il s'agit d'un point important dans la mesure où le système compte sur l'investissement du secteur privé pour engendrer la croissance et l'emploi. La question est ici, une fois de plus, de décider où sont les limites.

La troisième question porte, elle aussi, sur la recherche d'un équilibre entre les différents aspects du système. L'approche syndicale prône une forme de développement axée sur un niveau élevé de productivité, de rémunération et de technologie. Dans la mesure où la compétitivité de l'économie européenne est en jeu, il va de soi que ce type d'activité doit s'exercer là où l'Europe jouit d'un avantage comparatif. Rien ne permet toutefois d'affirmer que des activités "haut de gamme" et très compétitives peuvent assurer le plein emploi. Elles pourraient très bien conférer à l'Europe une balance des paiements favorable sans entraîner pour autant la création d'emplois à l'échelle voulue. Il faudra donc mettre en place d'autres formes et domaines d'emploi que ceux qui sont soumis à la pression de la concurrence internationale. Bon nombre d'entre eux naîtront des actions,

déjà décrites, visant à soutenir l'offre, la cohésion et la solidarité. Les Etats-providence tels que ceux développés dans les pays nordiques ont été, par exemple, des sources majeures d'emploi. Le système de distribution à forte densité d'emploi adopté par le Japon est une approche très différente. L'ensemble de l'Europe occidentale sera peut-être appelée à déterminer, elle aussi, certains secteurs "protégés" pour rétablir le plein emploi à long terme.

Une question découlant immédiatement de la précédente concerne la distribution du revenu entre le secteur "haute technologie/forte compétitivité" et le secteur "protégé/à forte densité d'emploi". Il serait tout aussi difficile pour les syndicats d'accepter un secteur à forte densité de main-d'oeuvre où les normes de travail seraient systématiquement peu élevées qu'une production très rentable et compétitive au plan international, mais dont les salaires échapperaient, d'une manière ou d'une autre, au cadre des négociations collectives.

Une réponse mécaniste à ce dilemme consisterait à fixer des normes minimales de travail universelles permettant toutefois la négociation locale en vue d'assurer la participation à la rentabilité locale. Toute solution véritable sera néanmoins liée à l'existence d'un consensus et d'un appui permettant aux deux formes d'activités, et à leurs objectifs différents, de coexister.

La cinquième question porte sur le déroulement de l'intégration économique mondiale entre les "grands blocs" comme à l'intérieur de chacun d'entre eux. Il apparaît clairement que le système décrit est davantage compatible avec l'approche adoptée par la Communauté européenne en ce qui concerne sa propre intégration interne qu'avec les modalités initialement négociées dans le cadre de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), sans aucune disposition relative aux travailleurs ni à l'environnement. L'un des grands points du débat actuel est de savoir si l'intégration entre les différents blocs risque, à un moment donné, de porter préjudice aux dispositions sociales généralement plus avancées de l'Europe occidentale. On peut effectivement craindre une situation régie par une sorte de "Loi de Gresham", dans laquelle les "mauvais" systèmes sociaux évinceraient les "bons" si l'intégration économique, au travers du libre-échange par exemple, ne s'accompagne pas d'un degré au moins aussi poussé d'intégration sociale.

L'ampleur de la menace pourrait toutefois être faussée par les préoccupations inévitablement liées à l'emploi en Europe dans le contexte actuel, ainsi que par la tendance de certains secteurs spécifiques de considérer les importants transferts géographiques de leurs activités comme la conséquence de pressions concurrentielles globales. Rares sont, en outre, les économies qui possèdent un niveau de compétence et de productivité suffisant pour véritablement menacer l'Europe (le Mexique, les pays d'Europe centrale et orientale et les "tigres" d'Asie). L'introduction d'une clause sociale dans les accords commerciaux (prônée depuis longtemps par le mouvement syndical international et européen) permettrait d'instaurer dans ces pays un marché national vers lequel l'Europe occidentale, notamment, pourrait exporter, soutenant ainsi un processus équilibré de développement basé sur les échanges plutôt qu'un type de commerce qui finirait pas mettre en péril les normes sociales plus avancées en vigueur en Europe occidentale (une argumentation similaire est actuellement développée en ce qui concerne des clauses environnementales). Un changement structurel resterait nécessaire, mais pas

l'abaissement général des normes. Par ailleurs, une stratégie visant à faire des pays d'Europe centrale et orientale une énorme zone d'exportation constituerait une sérieuse menace pour les systèmes économiques et sociaux de l'Europe occidentale.

Si l'approche syndicale de l'intégration offre, sans aucun doute, le maximum de chances d'assurer à terme des normes sociales élevées - l'on peut, à juste titre, douter de la possibilité pour les économies orientées vers les exportations de poursuivre longtemps encore une stratégie qui ignore les droits fondamentaux de l'homme et du travailleur réclamés par une clause sociale -, elle n'en modifie pas immédiatement les données en matière de concurrence. Faut-il absolument restreindre ou réaffecter à court terme les coûts sociaux en Europe occidentale pour relever les défis de la concurrence, même si le modèle syndical offre plus de viabilité à moyen terme? Ou bien sera-t-on obligé, même à moyen terme, de ralentir le progrès social des économies les plus avancées tandis que s'opérera l'intégration des différents blocs économiques ? Dans l'affirmative, cette situation est-elle préoccupante ? Comment trouver l'équilibre entre le ralentissement des économies les plus avancées et l'accélération de celles qui sont le plus en retard, tandis que se comble le fossé des normes sociales et économiques ?

Les arguments développés jusqu'ici ont été relativement généraux puisque ont été décrites les caractéristiques d'un modèle qui pourrait aussi bien s'appliquer au niveau national qu'au niveau européen . Comment appliquer, dès lors, le principe de la subsidiarité pour déterminer à quel échelon du gouvernement ou de toute autre institution incombe l'exécution des tâches ? La question est souvent posée à propos des politiques sociales et du marché du travail. On serait évidemment tenté de confier la réglementation au niveau le plus local possible. Mais l'Europe occidentale est déjà un espace économique fortement intégré (même si l'étape suivante de cette intégration pourrait être reportée), et les diverses "dérogations" par rapport au jeu des forces du marché - décrites dans notre modèle et visant à fixer les normes environnementales et à promouvoir les objectifs de la politique sociale ainsi qu'à déterminer les conditions d'emploi des travailleurs - ont à la fois un rôle économique et un rôle social. En écartant des options qui autoriseraient la "pollution" et les jeux à somme nulle, elles favorisent la durabilité du système. Il semble donc important qu'un minimum de normes soient établies pour le territoire géographique concerné par l'intégration économique. Considérant à quel point l'intégration de l'Europe occidentale a été dictée par la politique commerciale, une action importante au niveau européen apparaît nécessaire dans le domaine social, du travail et de l'environnement, ainsi que dans le cadre de l'organisation économique pour ce qui concerne des aspects tels que la R&TD, afin d'effectuer un "rattrapage" par rapport à l'intégration commerciale déjà réalisée.

La dernière question est d'ordre général puisqu'il s'agit de savoir si les politiques et modalités institutionnelles proposées forment un modèle cohérent. On pourrait procéder par analogie et comparer, dans un contexte de libre marché et de capitalisme non réglementé, la relation entre les entreprises et la main-d'oeuvre (mais peut-être également entre les entreprises et l'ensemble de la société, et les entreprises et l'environnement) à la relation qui peut exister entre des prédateurs et leur proie. Lorsque la sécurité alimentaire est assurée (des travailleurs à exploiter et en mesure d'acheter la production), la population des prédateurs peut se développer (des capitaux peuvent s'accumuler). Il existe toutefois un risque permanent de voir l'appétit des prédateurs surpasser l'offre de nourriture (la main-d'oeuvre ne parvient pas à saisir une part suffisante des gains de

productivité et la demande diminue) avec les conséquences radicales que cela implique pour la taille de la population des prédateurs (récession). (Les populations de prédateurs et de proies manifestent effectivement une forte tendance à l'instabilité si l'on ne procède pas à l'élimination des éléments malsains ou à d'autres formes de réglementation).

Le modèle que nous avons décrit cherche à renforcer la stabilité du système en favorisant une relation de symbiose entre les entreprises et les travailleurs (ainsi qu'avec l'ensemble de la société et l'environnement). La symbiose reconnaît en effet la dépendance mutuelle et il en résulte une forme de partenariat - même si celui-ci reste très inégal. Toute la question est de savoir si l'Europe occidentale dispose des moyens sociaux et politiques de cimenter ce partenariat entre les entreprises et les travailleurs.

CONCLUSION

Un système durable d'organisation économique et sociale exige toute une série d'actions visant à atténuer les aspects négatifs de la libre entreprise et à en orienter les aspects créatifs. L'Europe occidentale, qui a devancé le reste du monde dans la recherche de ce modèle, connaît aujourd'hui un chômage massif et le risque de voir la concurrence menacer davantage encore l'emploi. Cette situation a entraîné une perte de confiance dans l'économie mixte et dans l'approche capitaliste du bien-être social. Cette perte de confiance ne se justifie pas. L'emploi et la compétitivité sont parfaitement compatibles dans le cadre du modèle qui a été esquissé et aucune autre approche ne semble offrir de meilleures perspectives en terme de durabilité.

Il n'en demeure pas moins qu'il existe une pression réelle visant à changer les systèmes de protection sociale qui se sont développés en Europe. Cela est peut-être dû au fait que le modèle, dont l'Europe est sans doute l'exemple le plus proche, reste encore incomplet. L'intégration des économies n'a pas été accompagnée par des politiques coordonnées de croissance et d'emploi ni par une harmonisation des réglementations sociales dans le cadre de l'espace géographique du marché intérieur. L'achèvement de la dimension sociale de l'intégration économique européenne offre un cadre privilégié pour négocier les compromis nécessaires en matière de coûts et d'emploi. Si l'on veut que l'Europe soit en position de concurrencer avec ce qu'il y a de meilleur dans le monde, cette démarche, plutôt qu'une attaque généralisée à l'encontre des normes sociales, doit être la voie à suivre.

*

Conférence CES-ISE

Dublin, les 28 et 29 octobre 1993

Document 6

Etat de la réalisation de la Charte sociale et du programme d'action sociale

par

Martin HUTSEBAUT
Administrateur de l'ISE

LA CONCEPTION DU MARCHE INTERIEUR EUROPEEN

Dès le départ, la CES a souligné que le marché unique devait nécessairement être complété par une dimension sociale afin de garantir l'équilibre entre les avantages économiques et les avantages sociaux du grand marché. En effet, le modèle social européen est basé sur l'équilibre fondamental entre les objectifs économiques et les objectifs sociaux. Ceci implique que, à côté des initiatives économiques, fiscales et techniques, on développe également au niveau européen des initiatives sociales dans le domaine de l'emploi, des droits des travailleurs dans les entreprises et des droits fondamentaux des travailleurs tels que définis par la CES dans la notion de "socle social".

Or, dans le Livre blanc de 1985 sur l'achèvement du marché intérieur, la Commission européenne se limitait à annoncer que *"pour ce qui concerne les aspects sociaux, la Commission poursuivra le dialogue avec les gouvernements et les partenaires sociaux en vue de s'assurer que les opportunités offertes pour l'achèvement du marché intérieur soient accompagnées de mesures appropriées pour atteindre les objectifs de la Communauté en matière d'emploi et de sécurité sociale ¹"*. Le Livre blanc ne contient pour le reste aucune initiative concrète visant à réaliser la dimension sociale du marché intérieur.

LES REVENDICATIONS DE LA CES

Le mouvement syndical européen a formulé sa réponse globale au défi que représente le marché intérieur, d'une part dans le Programme social européen de la CES de février 1988 et, d'autre part, dans les résolutions adoptées par le Congrès de la CES en mai 1988 à Stockholm. Ces documents soulignent que si, simultanément et parallèlement à l'achèvement du marché intérieur, les mesures nécessaires en vue de structurer l'espace social européen ne sont pas adoptées, en particulier en ce qui concerne l'ancrage des droits des travailleurs au niveau européen et cela à un niveau élevé, on assistera non seulement à une dégradation des conditions de travail des salariés, mais leurs droits acquis en matière de démocratie économique, de sécurité sociale et de droit du travail risquent d'être sérieusement compromis. En d'autres termes, davantage d'Europe économique pourrait bien signifier moins d'Europe sociale, ce qui est tout à fait inacceptable pour le mouvement syndical européen. Les avantages qui découleront de la réalisation du marché intérieur européen ne pourront pas profiter uniquement aux entreprises, mais devront permettre la promotion et la valorisation du modèle social européen.

Le Programme social européen de la CES précise que le Conseil et les gouvernements ont une responsabilité fondamentale pour l'adoption d'une législation sociale communautaire empêchant le développement d'un dumping social et promouvant une politique sociale équitable, comme le préconise l'Article 130A du Traité CEE.

¹ Commission européenne : Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur, Bruxelles, 1985, p. 8

L'ADOPTION DE LA CHARTE SOCIALE EUROPEENNE ET LE LANCEMENT DU PROGRAMME D'ACTION SOCIALE

En décembre 1989, le Conseil européen de Strasbourg ² adoptait la **Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs**. Cette Charte a pris la forme d'une proclamation solennelle des droits sociaux fondamentaux au niveau de la Communauté européenne.

La Charte couvre douze domaines (Titre I): la libre circulation, l'emploi et la rémunération, l'amélioration des conditions de vie et de travail, la protection sociale, la liberté d'association et la négociation collective, la formation professionnelle, l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes, l'information, la consultation et la participation des travailleurs, la protection de la santé et de la sécurité dans le milieu de travail, la protection des enfants et des adolescents, des personnes âgées et des personnes handicapées.

Dans le Titre II de la Charte, il est précisé que la garantie des droits sociaux fondamentaux de la Charte ainsi que la mise en oeuvre des mesures sociales indispensables au bon fonctionnement du marché intérieur relèvent de la responsabilité des Etats membres. D'autre part, la Commission est invitée par le Conseil européen à présenter le plus vite possible les initiatives en vue de l'adoption des instruments juridiques pour la mise en oeuvre effective de ceux des droits qui relèvent de la compétence de la Communauté.

Le Programme d'action relativement à la mise en oeuvre de la Charte Communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, proposé par la CES comme complément indispensable et élaboré en novembre 1989 par la Commission européenne en vertu de son droit d'initiative, fut la réponse de la Commission à cette invitation de la part du Conseil européen. Ce (deuxième) Programme d'action de la Commission ³ annonce une série de quarante-sept initiatives, regroupées dans treize chapitres qui correspondent (à un près) aux douze sections de la Charte.

Il est important de noter que ce Programme d'action n'a pas été adopté par le Conseil : il constitue un simple programme de travail de la Commission européenne. Les gouvernements voulaient se réserver le droit de se prononcer politiquement sur chacune des quarante-sept initiatives que développait la Commission. Ce manque d'engagement politique de la part du Conseil sur le Programme d'action expliquera plus tard les énormes difficultés qu'ont rencontrées plusieurs de ces initiatives au niveau du Conseil durant la procédure de délibération et d'adoption.

La Commission a indiqué, pour la plupart des différentes propositions qu'elle comptait présenter, le type d'instrument qu'elle voulait retenir: proposition de directive, de règle-

² *Les chefs d'Etat ou de gouvernement de onze Etats membres ont adopté ce texte (les douze moins la Grande-Bretagne).*

³ *Le premier Programme d'action sociale fut lancé en 1974.*

ment, de décision, de recommandation, de communication, voire d'avis. Près de la moitié des quarante-sept propositions ont trait à des instruments non contraignants.

Dans le Programme la Commission fait remarquer à juste titre que dans plusieurs de ces domaines des instruments juridiques communautaires existent déjà ou avaient déjà été proposés : par exemple les Directives en matière de licenciements collectifs (1975); maintien des droits acquis en cas de fusions ou de transferts d'entreprises (1977); protection des travailleurs en cas d'insolvabilité de l'employeur (1980); égalité de traitement des hommes et des femmes en matière de salaires (1975), d'accès au travail, de formation professionnelle, de promotion et de conditions de travail (1976), et de sécurité sociale (1978 et 1986); protection de la santé et la sécurité des travailleurs; troisième directive sur les sociétés concernant les fusions (1978); proposition de cinquième directive concernant la structure de la société anonyme et les droits et devoirs de ses organes (1972 et 1983); proposition de Règlement sur le statut de la société anonyme européenne et de Directive sur la position des travailleurs dans la SE (1970, 1975 et 1989); Recommandations concernant l'introduction de la semaine de 40 heures et les quatre semaines de congé annuel (1975); la retraite flexible (1980).

La Commission s'engageait à présenter les quarante-sept initiatives durant les années 1990, 1991 et 1992.

PREMIERES REACTIONS DE LA CES SUR LA CHARTE ET LE PROGRAMME D'ACTION

Dans une première réaction en 1989 la CES saluait l'adoption de la Charte sociale comme un acte politique important mais insuffisant: pour la CES la Charte elle même contient un ensemble cohérent de droits sociaux fondamentaux correspondant aux souhaits qu'elle avait exprimés et aux propositions faites par le Parlement européen et le Comité économique et social.

Toutefois la CES critiquait en même temps le type d'instrument choisi pour assurer les droits sociaux fondamentaux. Selon la CES, une "déclaration solennelle", assortie d'un programme d'action mais dissociée de celui-ci ne permettrait pas de garantir effectivement dans le droit communautaire et dans le droit des Etats membres les droits sociaux fondamentaux. La CES aurait voulu voir adopter simultanément avec la Charte des instruments juridiques cohérents et communautaires contraignants garantissant ces droits ainsi qu'un calendrier précis de mise en application.

LA REALISATION DE LA CHARTE ET DU PROGRAMME D'ACTION : EVALUATION DE LA CES

Durant les années 1990-1992, la Commission européenne a élaboré progressivement, et souvent péniblement, en étroite concertation avec le Parlement européen, le Comité économique et social et les interlocuteurs sociaux européens les différentes propositions

annoncées en 1989. Sur le plan plus strictement formel la Commission européenne a réalisé sa tâche. En ce qui concerne le choix des instruments juridiques, et en ce qui concerne le contenu des propositions, la CES a été souvent déçue.

La CES a eu toutefois les plus grandes problèmes avec la lenteur avec laquelle le Conseil des ministres a traité les propositions dont il a été saisi et avec le manque de volonté politique dont il a témoigné lors des délibérations sur le contenu des instruments proposés.

Au lieu de s'orienter vers des objectifs communs qui signifieraient un progrès social, les ministres nationaux (ainsi que leurs experts techniques) ont négocié en général en se référant à leur législation nationale existante, soucieux de s'éloigner si peu que possible de la situation dans leur propre pays et surtout de ne pas affaiblir leur propre position concurrentielle. Ils se sont souvent servis habilement de l'unanimité requise au Conseil pour faire adopter par leurs collègues tous leurs desiderata nationaux.

Le résultat de ces délibérations était ainsi souvent un compromis au plus petit dénominateur commun qui dans beaucoup de cas restait en-dessous du niveau déjà atteint dans plusieurs Etats membres et, dans certains cas, même en-dessous des normes des conventions de l'OIT et du Conseil de l'Europe. Ce qui aurait dû être un exercice pour réaliser un progrès social s'est terminé par un exercice autour de normes minimales.

Certaines propositions de directive de la Commission ont été tellement vidées de leur substance durant la procédure de délibération au Conseil que l'adoption même de ces directives par le Conseil risque d'avoir des effets pervers sur des normes plus avancées dans certains Etats membres.

Si la Commission européenne a témoigné souvent d'une audace politique remarquable dans le choix de la base juridique (majorité qualifiée au lieu de l'unanimité comme par exemple pour les propositions concernant les jeunes, les femmes enceintes et le temps de travail) ou pour améliorer certains projets de directives, le Conseil, quant à lui, a souvent affaibli le contenu de propositions qui lui étaient soumises. Le bilan global de l'action de la Communauté européenne dans le domaine social est pauvre et décevant. On est encore loin d'une réelle dimension sociale du marché intérieur et encore plus loin d'une Union sociale. Le socle social sous le marché intérieur manque encore d'éléments substantiels.

EVALUATION PLUS CONCRETE

Ayant constaté tout cela, la CES se réjouit que le Programme d'action a permis de réaliser néanmoins un certain progrès. Les initiatives de la Commission et les travaux au Conseil ont indéniablement eu un effet positif sur l'évolution de la législation sociale dans certains pays tels que le Portugal, la Grèce et la Grande-Bretagne.

Le Programme d'action a eu également un effet positif dans certains domaines de la législation sociale tels que la santé et la sécurité des travailleurs, en particulier par l'adoption de la directive cadre. Cette directive-cadre a pu être adoptée sans problèmes majeurs.

Le Programme a finalement aussi contribué à déclencher une dynamique nouvelle dans les relations entre employeurs et syndicats, en particulier au niveau des entreprises et des groupes européens. Le développement du dialogue social et des relations contractuelles au sein des entreprises transnationales n'aurait pas été le même s'il n'y avait pas eu la proposition de directive sur la constitution de conseils d'entreprises européens au niveau des entreprises et groupes européens. D'autre part, au niveau du dialogue social général, le développement de l'initiative législative communautaire a également eu des effets stimulants et a contribué à la conclusion de l'Accord du 31 octobre 1991, repris dans l'Accord social du Traité de Maastricht.

Parmi toutes les initiatives de la Commission, la CES accorde une priorité absolue à l'adoption en 1993 de la proposition de directive sur les Conseils d'entreprises européens. Cette directive est d'une importance stratégique pour les travailleurs européens puisqu'elle doit permettre le développement de relation de travail au même niveau que celui auquel les décisions stratégiques des groupes européens sont prises. Même si cette directive ne concerne que l'information et la consultation, elle constitue un outil important pour le développement de la dimension contractuelle européenne. Pour déposer le veto britannique, la présidence Belge devra proposer une requalification de la proposition sur base de l'Accord à Onze du Traité de Maastricht.

La CES revendique également l'adoption rapide d'autres propositions importantes : ceci est notamment le cas des propositions de directive concernant les conditions de travail applicables aux travailleurs occupés dans les entreprises de sous-traitance transfrontalière et concernant la protection des travailleurs à temps partiel, les travailleurs temporaires et les travailleurs sous contrats à durée déterminée. Ces directives sont indispensables pour protéger les travailleurs européens contre le dumping social, pour garantir l'égalité de traitement à tous les travailleurs et pour éviter des distorsions de concurrence. Toutefois, la directive "sous-traitance" devrait être renforcée considérablement faute de quoi elle signifierait un recul net pour plusieurs Etats membres et risquerait d'avoir des effets pervers.

La CES s'est réjouie de l'adoption des directives sur la santé et la sécurité des travailleurs. Il est réjouissant qu'il existe un large consensus social sur cette matière. Grâce à ces directives, on parviendra entre autre à une plus forte coordination des politiques de santé et de sécurité entre des entreprises qui coopèrent (par exemple en sous-traitance); un autre effet positif en est le traitement égal en la matière entre travailleurs temporaires (par exemple des intérimaires) et travailleurs permanents.

La directive concernant l'établissement d'un contrat de travail écrit (preuve de la relation de travail) est d'importance pour des milliers de travailleurs sous contrat atypique puisqu'elle leur fournit une base plus solide pour faire valoir leurs droits.

La nouvelle directive sur les licenciements collectifs (qui élargit le champ d'application des droits ancrés dans la directive de 1975 sur les licenciements collectifs) répondait à un besoin réel.

La directive concernant la protection des femmes enceintes, adoptée par le Conseil a été revendiquée par la CES dans un esprit de progrès social. Les résultats des délibérations

aux Conseil des ministres sont toutefois loin d'être satisfaisants puisqu'il est difficile d'y trouver un progrès social quelconque. La même remarque vaut pour la proposition de directive concernant l'aménagement du temps de travail, sur laquelle il y a une position commune du Conseil : la CES compte sur le Parlement européen pour améliorer le texte en 2e lecture.

En ce qui concerne les propositions concernant la formation professionnelle, la sécurité sociale et les rémunérations, la CES aurait préféré de voir se développer des règles plus contraignantes. Il est par exemple vrai que les deux recommandations sur la sécurité sociale, ainsi que celle sur les régimes complémentaires de pensions ouvrent un nouveau champ potentiel d'activité au niveau européen. Mais il est également important de constater que la réalisation d'une Union européenne se laisse difficilement concevoir sans des politiques communes actives et convergentes dans ces domaines.

Finalement les propositions relatives aux catégories spécifiques (jeunes, femmes, personnes âgées, handicapés, immigrés de pays tiers) ont déclenché une nouvelle dynamique au sein de la Communauté. La signification de ces propositions et actions dans la pratique a dépassé dans certains domaines (par exemple celui des personnes âgées et des jeunes) de loin l'effort budgétaire que la Communauté a voulu y consacrer.

Références bibliographiques

Pour toute information plus détaillée concernant la Charte et les quarante-sept projets du Programme d'action on peut consulter les ouvrages suivants :

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES : *Communication de la Commission sur son Programme d'action relativement à la mise en oeuvre de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs*, Bruxelles, 1989, 54 pages.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES : *Premier rapport sur l'application de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs*, Série Europe sociale, 1/92, Bruxelles, 1992, 217 pages.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES : *Deuxième rapport sur l'application de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs*, Série Europe sociale, Supplément 1/93, Bruxelles, 1992, 232 pages.

OBSERVATOIRE SOCIAL EUROPEEN, Philippe POCHET : *Programme social : le bilan*, Working Paper n°5, Bruxelles 1993, 98 pages.

Leyla ONUR MdEP/Stefan MUSIOLIK : *Thema Europa, Die soziale Dimension des EG-Binnenmarktes, Zwischenbilanz und Perspektiven*, Bonn, 1991, 24 pages.

* * * * *

*

ANNEXE
Document 6

**Charte sociale européenne
et
programme d'action sociale**

Etat d'avancement des initiatives
(Situation au 1er septembre 1993)

Initiative	Adoption/Etat d'avancement à la Commission	Etat avancement au CES	Etat avancement au PE	Etat avancement au Conseil
LE MARCHÉ DE L'EMPLOI				
Rapport sur "L'emploi en Europe"	Rapport annuel			
Encadrement communautaire pour l'emploi	COM(93) 238 final du 26 mai 1993			
Observatoire et système de documentation sur l'emploi - NEC - Réseau des coordonnateurs nationaux de l'emploi - MISEP- Système mutuel d'information sur les politiques de l'emploi - SYSDÉM - Système européen de documentation sur l'emploi	1ère réunion le 6 avril 1990 Rapports périodiques			
	Inauguré en octobre 1989			
Programmes d'action pour la création d'emplois pour des groupes cibles spécifiques				
- ERGO: Programmes d'action pour le chômage de longue durée	Programme triennuel 1989-1991			
- LEDA: Programme d'action pour le développement local de l'emploi	Inauguré en 1986; actuellement dans la 3e phase (1990-1993)			
- SPEC: Programme de soutien à la création d'emplois	Prévu pour 3 ans (à la demande du PE) de 1990 à 1992			
Suivi et évaluation des activités du Fonds social européen	Rapport annuel			
Proposition de règlement modifiant le règlement (CEE) n° 4755/88 du Fonds social européen	COM(93) 124 final du 7 avril 1993 JO C 121 du 1.5.93 Proposition modifiée le 23 juin 1993	Avis émis le 26 mai 1993	Avis émis le 22 juin 1993	Règl. 2084/93 du 20.07.1993 JO L193 31.07.1993
Révision de la deuxième partie du règlement (CEE) n° 1612/68 sur la compensation des offres et des demandes d'emploi et les décisions de procédure y relatives (SEDOC) (fondement juridique: article 49)	Adopté le 5.9.1991, COM(91) 316 JO n° C 254, du 28.9.1991 Proposition de modification: 27.3.1992 COM(92) 115, JO n° C 107 du 28.4.1992	JO n° C 40 du 17.2.1992	JO n° C94 du 13.4.92 JO n° C 241 du 21.9.92	Adopté le 27.7.1992 Règlement (CEE) 2434/92 JO n° L 245, du 26.8.1992, p.1
EMPLOI ET REMUNERATION				
Avis sur l'introduction d'une rémunération équitable	Avis de la Commission du 01.09.1993 COM(93) 388	Avis émis le 25.5.1992 JO n° C 233 du 31.8.1992 p.57	Avis émis le 9.3.1993	
Propositions de directives du Conseil relatives à certaines relations de travail autres qu'à temps plein et à durée indéterminée (travail atypique: 3 propositions)				
Conditions de travail (fondement juridique: article 100)	COM(90)228/I final du 29.06.1990, JO n° C 224 du 8.9.1990	Avis du 20.09.1990 JO n° C 332, du 31.12.1990	Avis du 20.11.90 JO C 324, du 24.12.90 (rejet du fondement juridique choisi par la Commission)	A l'examen
Distorsions de concurrence (fondement juridique: article 100A)	Proposition COM(90)228/II final du 29.06.90 JO C 224, 8.9.1990. Proposition de modification: COM(90)533/I final JO C 305, 5.12.1990	Avis du 20.9.90 JO C 332 31.12.90	Avis du 24.10.90 première lecture JO C 295, 26.11.1990	A l'examen

Initiative	Adoption/Etat d'avancement à la Commission	Etat avancement au CES	Etat avancement au PE	Etat avancement au Conseil
Directive du Conseil complétant les mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et la santé au travail des travailleurs ayant une relation de travail à durée déterminée ou une relation de travail intérimaire (Article 118A)	Proposition COM(90)228/II final du 29.6.1990 JO n° C 224, du 8.9.1990	Avis JO n° C 332, du 31.12.1990	Avis: première lecture: JO n° C 295, du 26.11.1990 Deuxième lecture: donnée en mai 1991	Adoption le 25.6.1991 Directive 91/383/CEE JO n° L 206, du 29.7.1991 p.19
AMELIORATION DES CONDITIONS DE VIE ET DE TRAVAIL				
Proposition de directive du Conseil concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail (Article 118A)	Proposition: COM(90) 317 final du 5.12.1990, JO n° C 254 du 9.10.1990 Proposition modifiée: COM(91) 130 final du 23.4.1991 JO n° C 124, du 14.5.1991	Avis JO n° C 60 du 8.3.1991	Avis: première lecture JO n° C 72 du 18.3.1991	Position commune adoptée par le Conseil le 30 juin 1993
Directive du Conseil relative à l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail (article 100)	Proposition: COM(90) 563 final du 8.1.1991, JO n° C 24 du 31.1.1991	Avis émis le 24.4.1991 JO C 159 du 17.6.1991	Avis émis le 8 juillet 1991 JO C 240 du 16.9.1991	Directive 91/533/CEE adoptée par le Conseil le 14.10.1991, JO n° L 288 du 18.10.91 p.32
Directive du Conseil modifiant la directive 75/129/CEE du Conseil du 17 février 1975 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux licenciements collectifs	Adoptée par la Commission le 18.9.1991 COM(91) 292 JO n° C 310 du 30.11.1991 Proposition modifiée: 31.3.1992 COM(92) 127 - JO n° C 117 du 8.5.1992	Avis émis le 30.1.1992 JO n° C 79 du 30.3.92	Avis émis le 11.3.1992 JO n° C 94 du 13.4.92	Directive 92/56/CEE adoptée par le Conseil le 24.6.1992, JO n° L 245 du 26.8.92, p.3
Communication sur l'insertion sociale des migrants ressortissants des Etats tiers	Adopté par la Commission [SEC(91) 1855 final]			
LIBRE CIRCULATION				
Modification du règlement (CEE) n° 1251/70 de la Commission du 29 juin 1970 relatif au droit des travailleurs de demeurer sur le territoire d'un Etat membre après y avoir occupé un emploi	Dépend de l'adoption de la modification de la partie I du règlement (CEE) n° 1612/68			
Proposition de modification du règlement (CEE) n° 1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté et le règlement (CEE) n° 574/72 fixant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 1408/71 à tous les assurés (articles 51 et 235)	Adoptée par la Commission le 13.12.1991 JO n° C 46 du 20.2.1992	18.2.1992 JO n° C 98 du 21.4.1992	Avis émis le 13.3.1992	A l'examen
Proposition de directive du Conseil relative au détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services (articles 57 et 66)	COM(91) 230 final JO n° C 225 du 30.8.1991 Proposition modifiée: 16.6.1993 COM(93) 225 final	18.12.1991 JO n° C 49 du 24.2.1992	Avis du 10.02.93 1ère lecture JO C72 15.03.93	A l'examen
Proposition d'instrument communautaire concernant l'introduction dans les contrats publics d'une clause sur les conditions de travail	L'objet de cet instrument ressortit à la proposition susmentionnée			
Communication sur les régimes complémentaires de sécurité sociale	Communication SEC(91) 1332 final du 22.7.1991	26.5.1992 JO C223 du 31.8.1992	Avis émis le 13.3.1992	
Communication sur les conditions de vie et de travail des citoyens de la Communauté résidant dans les régions frontalières et, en particulier, des travailleurs frontaliers	Communication COM(90) 561 final			

Initiative	Adoption/Etat d'avancement à la Commission	Etat avancement au CES	Etat avancement au PE	Etat avancement au Conseil
PROTECTION SOCIALE				
Recommandation du Conseil relative à la convergence des objectifs et politiques de protection sociale	Proposition: COM(91) 228 final du 26.6.1991 JO n° C 194 du 25.7.1991	27.11.1991 JO n° C 40 du 17.2.1992	Avis émis le 14.2.1992 JO C67 du 16.3.1992	Recommandation 92/442/CEE du 27.7.1992 adoptée JO n° L 245 du 26.8.92, p.49
Recommandation du Conseil portant sur des critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale	Proposition: COM(91) 161 final du 13.5.1991 JO n° C 163 du 22.6.1991 Proposition modifiée: 4.6.1992 COM(92)240	30.10.1991 JO n° C 14 du 20.1.1992	14.5.1992 JO C150 du 15.6.1992	Adoption de la recommandation. 92/441/CEE du 24.6.1992 JO n° L 245 du 26.8.92, p.46
LIBERTE D'ASSOCIATION ET NEGOCIATION COLLECTIVE				
Communication sur le rôle des partenaires sociaux dans la négociation collective	La communication n'est pas encore disponible			
INFORMATION, CONSULTATION ET PARTICIPATION				
Proposition de directive du Conseil concernant la constitution d'un comité d'entreprise européen dans les entreprises ou les groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs	Proposition: COM(90) 581 final du 25.1.1991 JO n° C 39 du 15.2.1991 Proposition modifiée COM(91) 345 final JO n° C 336 du 31.12.1991	Avis du 20.3.1991 JÓ n° C120 du 6.5.1991	Avis émis le 10.7.1991 JO n° C240 du 16.9.1991	A l'examen
Recommandations du Conseil concernant la promotion de la participation des travailleurs salariés aux bénéfices et aux résultats de l'entreprise (y compris la participation au capital)	Adoptée le 10.7.1991 par la Commission; COM(91) 259 final du 3.9.1991 JO n° C 245 du 20.9.1991	Avis: 27.2.1992 JO C98 du 21.4.1992	9.4.1992 JO n° C 125 du 18.5.1992	Recommandation 92/443/CEE adoptée le 27.7.1992 JO n° L 245 du 26.8.92, p.53
EGALITE DE TRAITEMENT ENTRE HOMMES ET FEMMES				
Directive du Conseil concernant la mise en oeuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail	Proposition: COM(90)406 final du 17.10.1990, JO n° C281 du 9.11.1990 Proposition modifiée: COM(90)692 final JO n° C25 du 1.2.1991	Avis: JO n° C 41 du 18.2.1991	Avis: première lecture JO n° C19 du 28.1.1993	Directive 92/85/CEE adoptée le 19.10.1992 JO n° L 348 du 28.11.92 p. 1
Troisième programme d'action communautaire pour l'égalité des chances entre femmes et hommes (1991-1995)	COM(90) 449 final du 6.11.1990			Résolution du Conseil du 21.5.1991 JO n° C 142 du 31.5.1991 p. 1
Recommandation du Conseil concernant la garde des enfants	Proposition: COM(91) 233 final du 28.8.1991 JO n° C 242 du 17.9.1991	27.11.1991 JO C40 du 17.2.1992	Avis émis le 22.11.1991 JO C326 du 16.12.1991	Recommandation 92/241/CEE du 31.3.1992 JO n° L 123 du 8.5.1992 p. 16
Recommandation concernant un code de bonne conduite en matière de protection de la grossesse et de la maternité	Pas encore prévue			

Initiative	Adoption/Etat d'avancement à la Commission	Etat d'avancement au CES	Etat d'avancement au PE	Etat d'avancement au Conseil
FORMATION PROFESSIONNELLE				
Projet de recommandation du Conseil sur l'accès à la formation professionnelle continue	Proposition de la Commission COM(92)486 final JO C23 du 27.1.1993 Pas encore prévue	Avis du 25.3.1993 JO C129 du 10.5.1993	Avis du 21.4.1993 JO C150 du 31.5.1993	Adoption de la recommandation par le Conseil le 30.6.1993: Recom. n° 93/404 du 30.6.1993 JO L181 du 23.7.1993
Actualisation de la proposition de 1963 d'une décision du Conseil portant établissement des principes généraux pour la mise en œuvre d'une politique commune de formation professionnelle				
Memorandum sur la rationalisation et la coordination des programmes de formation professionnelle au niveau communautaire	Adoptée par la Commission le 21.8.1990 COM(90) 334 final			
Décision du Conseil modifiant la décision concernant un programme d'action pour la formation professionnelle des jeunes et leur préparation à la vie adulte et professionnelle (PETRA)	COM (90) 467 du 15.10.1990 JO n° C 322 du 21.12.1990 Modifié par COM(91)206 JO C181, 12.7.1991	28.2.1991 JO C102 du 18.4.1991	17.5.1991 JO C158 du 17.6.1991	Décision 91/387/CEE du Conseil adoptée le 22.7.1991 JO n° L 214 du 2.8.1991 p. 69
PROTECTION DE LA SECURITE ET DE LA SANTE SUR LE LIEU DE TRAVAIL				
Directive du Conseil concernant les prescriptions minimales de santé et de sécurité pour promouvoir une meilleure assistance médicale à bord des navires	Proposition: COM(90) 272 final JO n° C 183 du 24.7.1990 Proposition modifiée: COM(91) 65 final JO n° C 74 du 20.3.1991 Proposition réexaminée COM(91) 552 final	Avis du 19.9.1990 JO n° C332 du 21.12.1990	Avis première lecture du 24.1.1991 JO n° C48 du 25.2.1991, deuxième lecture: avis émis en session plénière le 20.11.1991 JO C326 du 16.12.1991	Adoption de la directive 92/29/CEE JO n° L 113 du 30.4.1992 p. 19
Directive du Conseil concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé à mettre en œuvre sur les chantiers temporaires ou mobiles (article 118A)	Proposition: COM(90) 275 final SYN 279; JO n° C 213 du 28.8.1990; Proposition modifiée: COM(91) 117 final; Décision: 9.4.1991 JO n° C 112 du 27.4.1991	Avis du 20.3.1991 JO n° C120 du 6.5.1991	Avis première lecture du 22.2.1991, avis deuxième lecture du 13.5.1992	Directive 92/57/CEE adoptée JO n° L 245 du 26.8.1992 p.6
Directive du Conseil concernant les prescriptions minimales visant à améliorer la protection en matière de sécurité et de santé des travailleurs des industries extractives par forage (article 118A)	Proposition: COM(90) 663 final Décision: 19.12.1990 JO n° C 32 du 7.2.1991 Proposition modifiée: COM(91) 493 final du 20.12.1991	Avis: JO n° C 191 du 22.7.1991	Avis: première lecture JO n° C 46 du 20.2.92 Avis deuxième lecture du 8.7.1992	Directive 92/91/CEE du Conseil du 3.11.92 JO L348 du 28.11.92 p. 9
Directive du Conseil concernant les prescriptions minimales visant à améliorer la protection en matière de sécurité et de santé des travailleurs des industries extractives à ciel ouvert ou souterraines (article 118A)	Adoptée par la Commission en février 1992 COM(92) 14 final du 17.2.1992 JO n° C 58 du 5.3.1992	29.4.1992 JO n° C 169 du 6.7.1992	Première lecture: 13.5.1992 Avis deuxième lecture du 28.10.1992	Directive 92/104/CEE du Conseil du 3.12.1992 JO L404 du 31.12.1992 p. 10

Initiative	Adoption/Etat d'avancement à la Commission	Etat avancement au CES	Etat avancement au PE	Etat avancement au Conseil
Proposition de directive du Conseil concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé au travail à bord des navires de pêche (article 118A)	Proposition: COM(91) 466 final Adoptée par la Commission le 27.11.1991 JO n° C 337 du 31.12.1991 Proposition modifiée COM (92) 409 final, JO C311 du 27.11.1992	29.4.1992 JO n° C 169 du 6.7.1992	Première lecture: 8.7.1992 JO C241 du 21.9.1992	Position commune adoptée le 30.6.1993
Recommandation de la Commission concernant l'adoption d'une liste européenne des maladies professionnelles	Recommandation 90/326/CEE de la Commission du 22.05.1990 JO n° L160 du 26.6.1990			
Directive du Conseil concernant les prescriptions minimales pour la signalisation de sécurité et/ou de santé au travail (article 118A)	Proposition: COM(90) 664 final; Décision: 19.12.1990, JO n° C 53 du 28.2.1991	Avis du 24.4.1991 Jo C159 du 17.6.1991	Avis première lecture du 10.7.1991 Avis deuxième lecture du 13.5.1992	Directive 92/58/CEE du 24.6.1992 adoptée JO n° L 245 du 26.8.1992 p.23
Proposition de directive du Conseil concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé en matière d'exposition des travailleurs à des agents physiques (article 118A)	Proposition de la Commission COM(92) 560 final du 23.12.1993 JO C77 du 18.3.1993	Avis émis le 15.6.1993		
Proposition de directive du Conseil concernant la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques liés à une exposition à des agents chimiques sur le lieu de travail (article 118A)	Proposition de la Commission COM(93) 155 final du 14.5.1993, JO C165 du 16.6.1993			
Directive du Conseil modifiant la directive 83/447/CEE concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à une exposition à l'amiante pendant le travail (article 118A)	Proposition: COM(90) 184 final, 12.6.1990 Proposition modifiée: COM(90) 539 final du 6.11.1990	JO C332 du 31.12.1990	JO C284 du 12.11.1990	Adoption le 25.6.1991; JO n° L 206 du 29.7.1991 Directive 91/382/CEE p. 16
Proposition de directive du Conseil concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour les activités de transport et les lieux de travail à bord des moyens de transport (article 118A)	Proposition de la Commission COM(92) 234 final du 17.11.1992, JO C25 du 28.1.1993	Avis émis le 28.4.1993 Jo C161 du 14.6.1993	Avis première lecture du 15.7.1993	
Proposition de règlement du Conseil créant une Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (article 235)	COM(90)564 final, du 30.9.1991 JO n° C271 du 16.10.1991	29.4.1992 JO C169 du 6.7.1992		A l'examen
PROTECTION DES ENFANTS ET DES ADOLESCENTS				
Proposition de directive du Conseil relative à la protection des jeunes au travail (article 118 A)	Adoptée par la Commission le 15.3.1991, COM(91) 543 JO n° C 84 du 4.4.1992 Proposition modifiée COM(93)35 final, du 5.2.1993 JO C77 du 18.3.1993	24.9.1992 JO C313 du 30.11.1992	Première lecture: 17.12.1992 JO C21 du 25.1.1993	A l'examen

Initiative	Adoption/Etat d'avancement à la Commission	Etat avancement au CES	Etat avancement au PE	Etat avancement au Conseil
PERSONNES AGEES	Communication de la Commission et proposition de décision: COM(90) 80/I final du 24.4.1990	Avis du 5.7.1990 JO n° C225 du 10.9.1990	Avis du 11.10.1990 JO n° C285 du 12.11.1990	Adoptée par le Conseil le 26.11.1990 91/49/CEE JO n° L28 du 2.2.1991
Communication et proposition de décision du Conseil relative à des actions communautaires en faveur des personnes âgées	Proposition de décision du Conseil relative à l'organisation de l'Année européenne des personnes âgées et de la solidarité entre les générations (1993), COM(91) 508, JO n° C 25 du 1.2.1992	JO n° C 169 du 6.7.1992	JO n° C176 du 13.7.1992	Décision 92/44/CEE du 24.6.1992 JO n° L 245 du 26.8.1992
PERSONNES HANDICAPEES	Adoptée par la Commission le 2.9.1991, COM(91)350 final du 23.10.1991, JO C293 du 12.11.1991 Proposition modifiée adoptée le 16.11.1992, COM(92)482, JO C25 du 28.1.1993	Avis du 29.1.1992 JO n° C79 du 30.3.1992	Avis émis le 30.10.1992 Jo C305 du 23.11.1992	Décision 93/136/CEE du Conseil du 25.2.1993 JO L56 du 9.3.1993 p. 30
Proposition de directive du Conseil concernant des prescriptions minimales visant à améliorer la mobilité et le transport en sécurité sur le chemin du travail des travailleurs à mobilité réduite (article 118A)	Proposition COM(90) 588 final du 28.2.1991 JO n° C 68 du 16.3.1991 Proposition modifiée: 19.12.1991 JO n° C 15 du 21.1.1992 COM(91) 539 final	Avis du 29.5.1991 JO n° C191 du 22.7.1991	Première lecture: avis émis le 20.11.1991 JO C326 du 16.12.1991	A l'examen

Conference CES-ISE

Dublin, les 28 et 29 octobre 1993

Document 7

Eléments d'une réforme du traité dans le domaine social

par
Gunter KÖPKE
Directeur de l'ISE

INTRODUCTION

Depuis ses débuts, la Communauté européenne ne s'est pas développée d'une façon linéaire pour atteindre son objectif central, à savoir l'intégration. Elle a connu des phases de progrès, de stagnation et même des crises.

Les finalités politiques de la Communauté européenne ont changé, notamment depuis le milieu des années 80, et ont rendu nécessaires l'adaptation et le développement des structures et des institutions de la CE.

Le résultat de ces efforts s'est cristallisé dans la première réforme du traité de Rome 30 ans plus tard, avec l'adoption de l'Acte unique européen en 1987. Cette réforme s'est avérée indispensable pour réaliser l'objectif politique, à savoir le marché intérieur, avant la fin 1992.

La seconde réforme du traité de la CE a suivi - d'un point de vue historique - très peu de temps après, avec le traité de Maastricht qui a été signé officiellement début 1992 et sera ratifié courant 1993 par tous les pays membres.

Ce traité constitue une avancée qualitative dans la mesure où il aspire à la mise en place d'une union économique et monétaire d'ici à 1999 au plus tard, et où il pose les premiers jalons d'une union politique.

La nouvelle structure du traité sur l'Union européenne s'avère particulièrement complexe. Le pilier central reste la Communauté européenne. Ce pilier est complété par une politique étrangère et de sécurité commune, des formes de coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures ainsi que par la citoyenneté de l'Union.

Le traité marque une nouvelle étape dans l'intégration qui va au-delà de l'intégration économique et vise une intégration politique. Conformément à cela, l'article A du traité stipule: *"Elle (l'Union) a pour mission d'organiser de façon cohérente et solidaire les relations entre les Etats membres et leurs peuples."*

Le changement d'orientation du processus d'intégration européenne se reflète aussi dans le fait que les termes "Communauté économique européenne" dans le traité instituant la Communauté économique européenne (CEE) de Rome est, dès l'Acte unique européen, par les termes "Communauté européenne" et il en ira de même plus tard dans tout le traité de Maastricht. La nature de ce changement est plus que symbolique.

La dynamique des mutations politiques à l'échelle mondiale et plus particulièrement des nouveaux rapports Est-Ouest dans l'ensemble de l'Europe ainsi que celle des négociations imminentes de la majorité des pays de l'AELE avec la CE en vue de leur adhésion impliquent une nouvelle adaptation des structures et des institutions de la CE.

C'est dans cet esprit que les Etats membres de la CE ont - dès la signature du traité de Maastricht - décidé de convoquer une conférence intergouvernementale en 1996, qui aura pour mission de réviser le traité de Maastricht sur l'Union. Ainsi s'annonce, dans une même décennie, la troisième réforme du traité.

Pour le syndicalisme européen, cette date signifie qu'il est nécessaire de se préparer en temps utile afin d'améliorer le texte du traité et en particulier d'éliminer ses deux faiblesses majeures, à savoir le déficit démocratique et le déficit social.

Les propositions énoncées ci-après représentent un certain nombre d'éléments pour la réforme du traité, qui se limitent exclusivement au domaine social. Ils ne sont actuellement conçus que comme une base de discussion et pas encore sous la forme de projets de texte.

I. Bref aperçu rétrospectif du développement de la politique sociale de la CE

Les améliorations qu'il convient d'apporter à l'importance et au rôle de la politique sociale dans la CE sont fonction des impératifs actuels et futurs et devraient également être considérées à la lumière des expériences faites dans le passé.

Un aperçu rétrospectif du développement historique de la politique sociale dans le cadre de l'intégration économique européenne permet de mettre en évidence cinq étapes:

1. La première étape a été réalisée par le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, précurseur du traité de Rome. Le traité CECA prévoyait des mesures sociales concrètes, compte tenu de la mise en place et de la restructuration de l'industrie du charbon et de l'acier, notamment dans les années 50.
2. Le traité CEE de 1957, avec son caractère libéral, se cantonnait dans de très rares domaines sociaux. Il est resté pratiquement sans signification sur le plan social pendant plus de 15 ans.

Ce n'est que dans les années 70 - après la déclaration qui suivit la rencontre au sommet de Paris en 1972 - que l'adoption du premier programme d'action sociale et de directives relatives à la protection contre les licenciements massifs et à l'égalité sur le lieu de travail ont permis de réaliser quelques progrès.

Au début des années 80, ce développement modeste s'est lui-même trouvé arrêté, surtout du fait de la politique de veto du gouvernement britannique.

Au cours des années 80, on a tenté au contraire de prendre indirectement de l'influence sur les objectifs sociaux par le biais de l'action du Fonds social européen et du Fonds régional européen.

3. Depuis 1985, les efforts se sont concentrés sur le développement du dialogue social européen, au départ entre les organisations nationales européennes, la CES et les organisations patronales européennes UNICE (industrie du secteur privé) et CEEP (entreprises publiques).
4. Avec l'adoption de la Charte sociale des droits fondamentaux fin 1989 et la mise en oeuvre d'un programme d'action sociale de la Commission de la CE en vue de la concrétisation de la Charte sociale, une nouvelle étape s'est amorcée sur la voie d'une politique sociale européenne.
5. Le traité de Maastricht, avec son protocole et son accord sur la politique sociale - préalablement négocié entre la CES et l'UNICE/CEEP -, constitue provisoirement la dernière étape; celle-ci a apporté un certain nombre d'améliorations essentielles, mais n'a pas satisfait à la demande visant à donner une importance égale à la politique économique et à la politique sociale dans le processus d'intégration européenne.

Pour dresser le bilan de ce développement, il faut constater que les progrès réalisés dans la dimension sociale de l'intégration européenne sont lents et uniquement ponctuels. Alors que la majorité qualifiée a été insérée dans le traité CE, avec l'introduction de l'Acte unique européen, pour les délibérations du Conseil concernant le marché intérieur, la plupart des propositions en matière de politique sociale sont restées soumises au principe de l'unanimité, avec toutes les possibilités de blocage par un seul Etat membre que cela représente.

L'intégration européenne s'est traduite par un déséquilibre entre le développement économique et le développement social. Dans le traité CE, la dimension sociale et la politique sociale n'ont pas, de loin, la même importance que la politique économique.

Les progrès de l'intégration sont principalement de nature économique, dans une mesure bien moindre d'ordre politique, et les plus faibles sont sur le plan social.

II. Analyse de la structure du traité de Maastricht

Le traité de Maastricht, ou encore le traité sur l'Union, se donne entre autres pour objectif:

"... de promouvoir un progrès économique et social équilibré et durable, notamment par la création d'un espace sans frontières intérieures, par le renforcement de la cohésion économique et sociale et par l'établissement d'une union économique et monétaire comportant, à terme, une monnaie unique, conformément aux dispositions du présent traité." (Article B)

Avec cet objectif, on se réfère expressément au rapport entre le progrès économique et le progrès social et au type de progrès, qui doit être équilibré et durable.

Dans les principes du traité de Maastricht, cet objectif est précisé dans l'article 2:

"La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun, d'une union économique et monétaire et par la mise en oeuvre des politiques ou des actions communes visées aux articles 3 et 3 A, de promouvoir un développement harmonieux et équilibré des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une croissance durable et non inflationniste respectant l'environnement, un haut degré de convergence des performances économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, le relèvement du niveau et de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les Etats membres."

A ce titre, l'Union s'engage notamment à promouvoir:

- un niveau d'emploi élevé
- un niveau élevé de protection sociale
- le relèvement du niveau et de la qualité de la vie
- la solidarité entre les Etats membres.

La politique, les actions et les mesures de l'Union doivent par conséquent être jugées à l'avenir en fonction de ces principes et il importe de vérifier si elles sont compatibles.

Cela s'applique en particulier à l'orientation du Livre vert de la Commission sur la future politique sociale européenne et du Livre blanc soumis pour consultation et délibération au sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de la CE en décembre 1993 à Bruxelles.

Le catalogue des vingt domaines politiques cités dans le traité sur l'Union présente une forte hétérogénéité, qui explique en partie les difficultés rencontrées par les Etats membres pour trouver un compromis politique.

Les dispositions concernant les domaines de la politique dans lesquels la CE a une compétence exclusive ou forte sont relativement claires (politique douanière, politique commerciale, marché intérieur, concurrence, agriculture et pêche, transports).

D'autres domaines politiques, qui relèvent en premier lieu de la compétence des Etats membres, comportent souvent des formulations ambiguës ou vagues (politique industrielle, recherche et développement technologique, environnement, protection de la santé, protection des consommateurs, éducation).

Si les dispositions concernant la politique monétaire dans le contexte de l'union économique et monétaire sont clairement définies dans le cadre des tâches futures d'une banque centrale européenne, les dispositions concernant la politique économique n'ont pas cette clarté.

La politique économique relève fondamentalement de la compétence des Etats membres. L'art. 102 A commence ainsi : *"Les Etats membres conduisent leurs politiques économiques en vue de ..."*. L'art. 103 stipule : *"Les Etats membres considèrent leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun et les coordonnent au sein du Conseil..."*.

Le traité sur l'Union ne prévoit donc aucune politique économique spécifique de l'Union. Dans la CE, la politique économique est davantage le résultat de la coordination des politiques économiques des Etats membres.

Dans le domaine de la politique sociale, les négociations sur le traité de Maastricht n'ont pas permis de parvenir à un accord en raison du veto de la Grande-Bretagne. Du fait de cette situation, il existe à présent deux bases juridiques. Les dispositions relatives à la politique sociale du traité de Rome, qui ont été reformulées dans quelques rares articles, et le protocole sur la politique sociale avec l'accord conclu entre 11 Etats membres, qui est annexé au traité sur l'Union.

En vertu du traité sur l'Union, tous les domaines de la politique relèvent du principe de subsidiarité (Art. 3 B). La subsidiarité ne figurait pas dans le traité de Rome. Dans l'Acte unique européen, figure toutefois une définition visant l'environnement. *"La Communauté intervient dans la mesure où les objectifs peuvent mieux être réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des Etats membres."*

La définition choisie dans le traité sur l'Union est plus restrictive : *"Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante et peuvent donc, en raison des dimensions ou de l'effet de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire."* (Art. 3 B)

Même si cette formulation ne représente pas une définition directement applicable, la volonté politique est claire. Il s'agit dans la pratique de limiter l'empiétement des compétences communautaires sur les compétences nationales. Eu égard aux procédures de décision de l'Union, la place du concept de subsidiarité dans les premiers articles du traité de Maastricht lui confère une forte légitimité.

III. Priorités et principes pour une réforme du traité

L'ancrage de droits sociaux fondamentaux dans le nouveau traité est d'une importance majeure pour le contenu démocratique de l'ensemble du traité ainsi que pour son acceptation par les citoyens.

De tels droits constituent en outre une base en vue du développement d'un système européen de relations sociales et de négociations collectives.

Les principes énoncés ci-après requièrent plus particulièrement une réforme dans le domaine social:

1. L'organisation du marché intérieur économique et son fonctionnement impliquent une organisation correspondante du système social, afin de prévenir les risques de dumping social et d'assurer la cohésion économique et sociale.
2. La montée dramatique du chômage de masse, l'augmentation dangereuse de la pauvreté et l'exclusion sociale de larges couches de la population requièrent une politique de l'emploi et de la main-d'oeuvre ainsi qu'une politique de protection sociale à long terme, qui se fonde sur des dispositions claires du traité.
3. L'adhésion de plusieurs pays de l'AELE à l'Union européenne exige la pleine reconnaissance des principes de politique sociale tels qu'ils sont énoncés dans l'Accord sur l'Espace économique européen (art.66-71). Les formes de coopération future entre l'Union et les pays d'Europe centrale et de l'Est créent une nouvelle situation dont il faut tenir compte dans la réforme du traité.
4. La légitimité et l'acceptation des décisions de l'Union européenne par la population, notamment dans le domaine social, dépendent essentiellement du fait de savoir dans quelle mesure les hommes, et en particulier les travailleurs, sont associés au processus de décision. Parallèlement à la législation sociale européenne et à la mise en oeuvre du protocole sur la politique sociale, il importe donc de donner une priorité particulière à la mise en place d'un système européen de relations de travail et d'une structure de négociations collectives européennes qui soient directement liés aux structures de négociations nationales.

5. Les droits figurant dans la Charte sociale de la CE doivent être complétés, tant en ce qui concerne les droits minima que les droits fondamentaux. Les droits sociaux fondamentaux des travailleurs, dans l'Union, doivent être intégrés dans le traité dans un catalogue des droits fondamentaux. Ces droits sociaux fondamentaux doivent être des droits individuellement ou collectivement exigibles par voie de justice.
6. Un chapitre spécifique concernant la politique de l'emploi devrait être introduit dans le nouveau traité. Toutes les mesures susceptibles de créer de nouveaux emplois, de garantir des emplois menacés et d'accompagner la mutation de la structure de l'emploi devraient être subordonnées à la politique de l'emploi.

Le chapitre sur la politique économique devrait comporter une référence expresse à l'emploi. Un des principaux objectifs de la politique économique devrait être une croissance génératrice d'emplois. La spécification de la croissance, à savoir "une croissance durable et non inflationniste respectant l'environnement", énoncée à l'article 2 du traité sur l'Union, devrait être complétée par une "croissance génératrice d'emplois".

7. La réduction du chômage et la réalisation d'un niveau élevé d'emploi, avec le plein emploi pour objectif à long terme, implique une intégration des différentes politiques communautaires en tenant compte de ce but. Par analogie à l'art. 130 sur l'environnement qui existe dans le traité sur l'Union, il faudrait insérer dans le nouveau traité, dans le chapitre proposé "Politique de l'emploi", une référence équivalente qui pourrait être formulée ainsi : "Les impératifs d'un niveau d'emploi élevé doivent être intégrés dans le cadre de la définition et de la mise en oeuvre d'autres politiques communautaires."
8. Conformément à la poursuite de l'intégration économique, les domaines de la politique sociale qui relèvent de la compétence de l'Union aux termes du traité de Maastricht, c.-à-d. le protocole sur la politique sociale, devraient être élargis dans le but d'arriver à des décisions prises, en règle générale, à la majorité qualifiée au Conseil des ministres.
9. La réforme du traité devrait enfin fournir l'occasion d'éliminer certaines anomalies, incertitudes et contradictions dans le traité de Maastricht et d'intégrer davantage certains domaines politiques tels que la protection de l'environnement, la protection des consommateurs et la protection de la santé.

IV. Catalogue des droits sociaux fondamentaux

Dans ses orientations de juin 1993 concernant le Livre vert pour une politique sociale communautaire, la CES établit un bilan critique de la réalisation de la charte sociale. Au plan politique, elle revendique en conséquence:

- que les projets de directive bloqués soient adoptés sans délai
- que le programme d'action sociale de la Commission soit complété et mis en oeuvre
- que le dialogue social conduise à un cadre de négociations collectives européennes
- que l'exclusion sociale soit combattue
- que les droits sociaux fondamentaux soit ancrés constitutionnellement lors de la réforme du traité en 1996

Par cette stratégie , la CES relie les objectifs à court, à moyen et à long terme.

Dans la perspective de la réforme du traité en 1996, il y a lieu préciser quels sont les droits sociaux fondamentaux des travailleurs qui doivent figurer dans le traité. Contrairement aux normes sociales minimales au sein de l'Union européenne, sous la forme de directives, les droits sociaux fondamentaux ne doivent en aucune manière dépendre du niveau de développement et de la productivité dans l'un des Etats membres. Même si la majorité d'entre eux sont reconnus dans l'ensemble des Etats membres, il est nécessaire d'en assurer l'application intégrale et de garantir les droits de recours individuels ou collectifs à l'intérieur de l'Union européenne.

Dans le nouveau traité, les droits sociaux fondamentaux doivent constituer le fondement de la création d'une Europe sociale, dont découlent les initiatives politiques dans le domaine social. La Charte des droits sociaux fondamentaux devrait dès lors figurer dans un tel traité, ce qui conférerait à la Charte un caractère juridiquement contraignant.

La proposition ci-dessous reprend les principales normes sociales fondamentales.

Droits individuels

- Protection des salariés, notamment aussi des travailleurs sous contrat atypique, dans le cadre de leur contrat de travail, juste rémunération, droit à la formation professionnelle et à la formation continue, droit à la protection sociale contre les risques de la vie (maladie, invalidité, chômage, vieillesse) et droit des handicapés
- Droit à l'égalité des chances et à l'égalité de traitement, égalité entre hommes et femmes et droit des travailleurs ayant des obligations familiales
- Droit des travailleurs migrants à la libre circulation à l'intérieur de l'Union européenne

Droits collectifs

- droit à la liberté d'association dans des syndicats
- droit aux négociations collectives, y compris au niveau européen
- droit de grève, y compris des grèves de solidarité internationale droit à la participation dans l'entreprise, y compris les entreprises européennes

Ces droits doivent être reconnus et protégés par la législation, les instances administratives et les tribunaux, tant dans l'Union que dans les Etats membres. L'exercice de ces droits ne peut pas entraîner de discrimination et il ne peut y être dérogé que lorsque c'est à l'avantage des travailleurs.

En cas d'infraction, toute personne peut faire valoir les droits qui lui sont garantis devant les tribunaux des Etats membres, lesquels peuvent transférer le cas devant la Cour de justice européenne conformément aux dispositions de l'article 177 du traité de Maastricht.